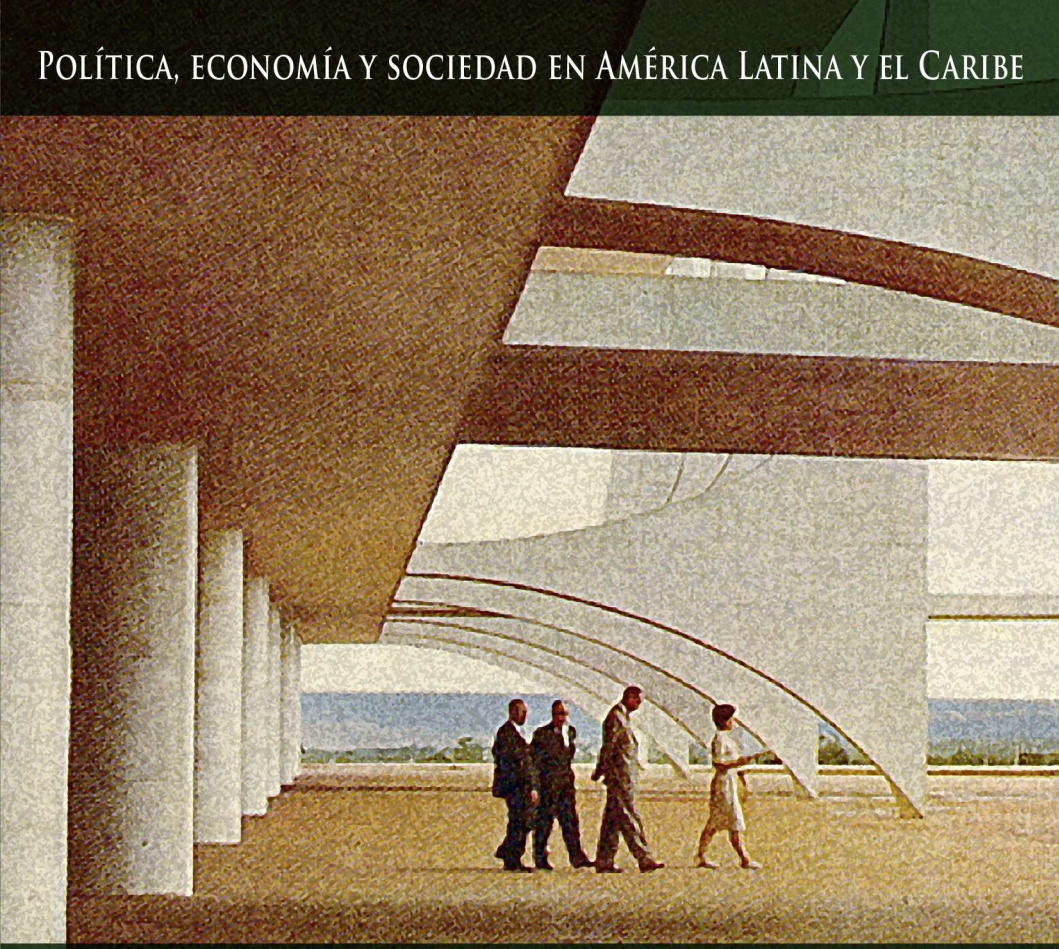
Política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe



La política exterior de Brasil

su evolución reciente

Mario Ojeda Revah

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Universidad Nacional Autónoma de México

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Rector
Dr. Enrique Luis Graue Wiechers

Secretario General
Dr. Leonardo Lomelí Vanegas

Secretario de Desarrollo Institucional
Dr. Alberto Ken Oyama Nakagawa

Coordinador de Humanidades
Dr. Domingo Alberto Vital Díaz

CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Director
Mtro. Rubén Ruiz Guerra

Secretario Académico
Dr. Mario Vázquez Olivera

Encargado de Publicaciones
Gerardo López Luna

La política exterior de Brasil: su evolución reciente

Colección
Política, Economía y Sociedad en América Latina y el Caribe
30

CENTRO DE INVESTIGACIONES
SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Mario Ojeda Revah

La política exterior de Brasil: su evolución reciente

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
CENTRO DE INVESTIGACIONES SOBRE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE
MÉXICO 2017

Ojeda Revah, Mario, autor.
La política exterior de Brasil : su evolución reciente / Mario Ojeda Revah. -- Primera edición.
274 páginas. -- (Colección política, economía y sociedad en América y el Caribe ; 30).
ISBN 978-607-02-9794-6
1. Brasil -- Relaciones exteriores -- Siglo XX. 2. Brasil -- Relaciones exteriores -- Siglo XXI. I. Título. II. Serie.
F2523.O54 2017

Creative Commons

Diseño de portada: Marie-Nicole Brutus H.

Primera edición: noviembre de 2017
Fecha de edición: 10 de noviembre de 2017

D.R. © 2017 Universidad Nacional Autónoma de México
Ciudad Universitaria, Delegación Coyoacán, C.P. 04510
México, Ciudad de México

Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe
Torre II de Humanidades, 8º piso,
Ciudad Universitaria, 04510, México, Ciudad de México
Correo electrónico: cialc@unam.mx
http://cialc.unam.mx

ISBN: 970-32-3582-4 (de la Colección)
ISBN: 978-607-02-9794-6 (de la Obra)

Impreso y hecho en México

Agradecimientos

Agradezco el apoyo que brindaron a esta investigación Mariana Daniela Sánchez Morones, Saulo Dávila Valero y René Uriel Macías. También tuve la suerte de contar con las observaciones y sugerencias de mis colegas: Tania Carranza Gaytán, Regina Crespo Franzoni y Rafael Campos Sánchez (QEPD). A todos ellos mi gratitud.

Este libro está dedicado a la memoria de Tilda Revah Revah.

Índice

Introducción. 15

1. Evolución de la política exterior brasileña: Getúlio Vargas y el *Estado Novo* (1930-1945) 31

2. Democracia fugaz, dictadura militar y nueva transición a la democracia (1945-1995). 65

3. Fernando Henrique Cardoso: estabilización económica y despegue hacia una política exterior de inserción global (1995-2002) 133

4. Lula da Silva: nueva política exterior y liderazgo (2003-2011). 163

5. La política exterior de Dilma Rousseff (2011-2015) y su posterior caída en 2016 239

Conclusiones 255

Bibliografía 265

SIGLAS

ABM	Anti-Balistic Missile Agreement o Tratado sobre Misiles Antibalísticos
ABC	Agencia Brasileña de Cooperación
AIB	Acción Integralista Brasileña
ALBA	Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América
ALCSA	Asociación de Libre Comercio Sudamericana
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ANL	Alianza Nacional Libertadora
ARENA	Alianza Renovadora Nacional
BIRD	Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo
BNDE	Banco Nacional de Desarrollo Económico
CASP	Academia China de Tecnología Espacial
CBERS	Satélite Sino-Brasileño de Recursos Terrestres
CDEP	Consejo de Desarrollo Económico de la Presidencia
CELAC	Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
COMINTERN	Internacional Comunista
CPLP	Comunidad de Países de Lengua Portuguesa
CSN	Compañía Siderúrgica Nacional Volta Redonda

FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
IBGE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
IDH	índice de Desarrollo Humano
INPE	Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales
IPRI	Instituto de Investigaciones de Itamaraty
MDB	Movimiento Democrático Brasileño
MINUSTAH	Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití
MST	Movimiento de Trabajadores sin Tierra
OPA	Operación Panamericana
OMC	Organización Mundial de Comercio
PCB	Partido Comunista Brasileño
PEI	Política Exterior Independiente
PDC	Partido Demócrata Cristiano
PDT	Partido Democrático Trabalhista
PDS	Partido Demócrata Social
PFL	Partido del Frente Liberal
PICAB	Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil
PMDB	Partido del Movimiento Democrático Brasileño
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
POLOP	Organización Revolucionaria Marxista Política Obrera
PPB	Partido Progresista Brasileño
PRN	Partido de la Reconstrucción Nacional
PROGRESA	Programa de Educación, Salud y Alimentación
PSDB	Partido Social Democrático de Brasil
PSP	Partido Social Progresista
PT	Partido de los Trabajadores
PTB	Partido Laborista Brasileño (Partido Trabalhista Brasileño)

PETI	Programa de Erradicación de Trabajo Infantil
RPS	Red de Protección Social
SNI	Servicio Nacional de Informaciones
TIAR	Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca
TIPNIS	Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure
TNP	Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares
Unasur	Comunidad Suramericana de Naciones
UDN	Unión Democrática Nacional
UNFICYP	Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre

Introducción

La política exterior brasileña ha gozado de un inmenso prestigio internacional a lo largo del siglo XX, no sólo por la solidez, eficiencia y profesionalismo de su servicio diplomático: cuadros altamente capacitados consagrados de tiempo completo al diseño, formulación y ejecución de una política exterior de expertos, sino por su capacidad de asumir posiciones de acuerdo con sus intereses.[1]

José Paranhos Jr. (1845-1912), barón de Rio Branco, estableció el Itamaraty, como se conoce coloquialmente al Ministerio de Asuntos Exteriores brasileño, en razón del antiguo Palacio de Río de Janeiro que lo alojó hasta 1960, y del de su sede presente, un palacio modernista en Brasilia, diseñado por el arquitecto Oscar Niemeyer. Al barón de Rio Branco, canciller de Brasil por espacio de una década (1902-1912), y quien sirvió como tal bajo cuatro presidentes, se le considera el fundador de la diplomacia brasileña moderna, en la medida en que sentó las bases de una diplomacia brasileña como una *política de Estado*.[2]

[1] Maurice A. East y Justin Robertson, *Diplomacy & Developing Nations*, Londres, Routledge, 2012.

[2] Para una semblanza del barón de Rio Branco, véase Teresa Fernández Bengoechea, "José María Da Silva Paranhos, Barón de Rio Branco. Culminación de una exitosa política de límites", en *Épocas, Revista de Historia*, vol. 1, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 2007.

El 18 de abril de 1945, en el marco del centenario del natalicio del barón, fue inaugurado el centro de estudios que lleva su nombre, el Instituto Rio Branco, escuela de posgraduados en Relaciones Internacionales y Academia Diplomática del Brasil que sustenta al prestigiado cuerpo diplomático de aquel país.

A lo largo del presente siglo, el Ministerio ha sido responsable del diseño y puesta en práctica de un repertorio de política exterior solvente, basado en principios tales como el pacifismo, el multilateralismo y el realismo. Aunque a lo largo del siglo XX, la diplomacia brasileña se decantó por orientaciones diversas que oscilaron entre el sostenimiento de una relación especial con Estados Unidos y la afirmación de la propia soberanía, todas estas estrategias han perseguido un objetivo común: la promoción del desarrollo nacional como motor de la acción exterior.

En efecto, aunque los vínculos con el exterior han asumido muchas formas diferentes, es posible argumentar que, a partir de Getúlio, gran parte del modelo de desarrollo de Brasil se ha basado en estrategias exteriores diseñadas para construir la base industrial del país, obtener la llegada de inversiones foráneas para la infraestructura e impulsar el comercio en un nivel mundial. El pragmatismo económico ha sido la pauta de las relaciones de Brasil con el mundo exterior, y es a menudo considerado como uno de los principales activos de su diplomacia.

En la última década y media, la economía brasileña suscitó, una vez más, el interés de los académicos, de los inversionistas extranjeros y de los analistas en el mundo entero, convirtiéndose en un objeto de fascinación y especulación para académicos e inversionistas. Dicha atracción quedó reflejada en el sinnúmero de titulares que la prensa internacional dedicó al país, así como en una plétora de estudios y libros publicados sobre los que numerosos observadores y analistas coincidieron en augurar como el despegue definitivo de Brasil como potencia de ámbito global.

Según tales pronósticos, Brasil, el quinto país más poblado del mundo, el quinto en extensión territorial, octava economía mundial y segunda potencia económica y política del continente americano, se preparaba para ser una potencia no sólo en el plano regional, sino para desempeñar un papel destacado en el mundo. Tales profecías se basaban no sólo en el tamaño de esa nación de dimensiones continentales —con una superficie mayor a los 8.5 millones de km^2 y una población de más de 200 millones de habitantes, lo que hace de Brasil, el quinto país en población y territorio— sino, también en sus inmensos recursos naturales y en el tamaño de su economía.[3]

En efecto, Brasil no sólo es una superpotencia agrícola y un gigante industrial, sino que además se perfila para convertirse en una gran potencia petrolera. Especialistas del país recientemente descubrieron una de las reservas de petróleo submarinas más grandes del mundo, y fue designado sede de la Copa Mundial de Futbol de 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016, eventos que prometían a los brasileños una oportunidad única para promocionar su país en el exterior.

El semanario británico *The Economist* publicó en el año de 2009 un artículo de portada titulado "Brasil despega", en el que puntualizaba que en los siguientes 15 años Brasil habría de escalar de su posición entonces de octava economía mundial a quinta, superando en el proceso al Reino Unido y a Francia.[4]

Dichos vaticinios se fundaban no sólo en los inmensos recursos naturales del país, como había sucedido en el pasado, sino por la

[3] Entre los innumerables ejemplos de tales vaticinos se encuentran libros y artículos como Lael Brainard y Leobardo Martínez Díaz [eds.], *Brazil as an Economic Superpower? Understanding Brazil's changing role in the Global Economy*, Washington, The Brookings Institution, 2009; Alfred P. Montero, *Brazil. Reversal of Fortune*, Londres, Polity Press, 2014; Larry Rohter, *Brazil on the Rise? The story of a country transformed*, Nueva York, Palgrave/Macmillan, 2010; "Brasil: ¿potencia americana?", en *Foreign Affairs Latinoamérica*, vol. 9, núm. 2, México, ITAM, 2009.

[4] "Brazil takes off", en *The Economist*, Londres, 12 de noviembre, 2009.

existencia de un inmenso mercado interno al que se habían integrado 30 millones de consumidores que habían salido de la pobreza para incorporarse a la clase media, gracias a las políticas sociales impulsadas por los gobiernos de Lula; pero además por ser sede de corporaciones dinámicas con creciente presencia global, las llamadas *multilatinas*, tales como Petrobras, Ambev, Ipiranga, Itaipú, Embraer (Empresa Brasileira de Aeronáutica), Odebrecht, la Cervecera Brahma, Vale Brasil, etcétera.

Pero, sobre todo, por haber mantenido una política monetaria ortodoxa que le permitió tener unas finanzas sanas a lo largo de una década, lo que habría permitido crear las condiciones de emergencia para el despegue definitivo según distintos personajes, de un nuevo Brasil, después de años de inflación desbordada y crecimiento mediocre.

Tal optimismo alcanzaría su punto culminante a fines de 2011, coincidiendo con el fin de la segunda presidencia de Lula, cuando diversos medios, tanto internacionales, como nacionales, se hicieron eco, o alardearon de plano, de la versión de que el Producto Interno Bruto brasileño había rebasado al Reino Unido, lo que convertía al país sudamericano en la sexta economía mundial. Incluso, el entonces ministro de Hacienda, Guido Mantega, se permitió la licencia de profetizar que Brasil se encontraba a una o dos décadas de alcanzar el nivel de vida de Europa Occidental.[5]

Vale recordar que no sería la primera vez que la prensa internacional, los académicos y los analistas "expertos", hicieran vaticinios precipitados, que con el tiempo resultaron ser desmesurados y erróneos. Baste recordar la alharaca que armaron los comunicólogos, en su momento, al pronosticar un futuro radiante para la España de los años noventa, los llamados "tigres asiáticos", la

[5] "Brazil overtakes UK as sixth-largest economy", en *The Guardian*, Londres, 25 de diciembre, 2011; "PIB do Brasil ultrapassa o do Reino Unido e país se torna 6ª economia do mundo", en *O'Globo*, Río de Janeiro, 26 de diciembre, 2011.

Irlanda de principios del siglo XXI, o sobre el ahora malogrado "Momento mexicano", en fecha reciente.

La ambición de hacer de Brasil una potencia mundial, compartida no sólo por las élites de ese país, sino por millones de brasileños, no es en modo alguno una aspiración nueva. De hecho, ha sido recurrente en el tiempo, al menos desde la segunda posguerra. Entonces, el gobierno de ese país se creyó merecedor de ser tratado en pie de igualdad por las demás potencias, habida cuenta de su contribución militar y económica en la Segunda Guerra Mundial al lado de los Aliados y por ser fundador y signatario original de la Carta de San Francisco, que dio origen a la Organización de Naciones Unidas, en cuyo Consejo de Seguridad demandó un asiento permanente, sin conseguirlo nunca.

Dicha visión, profundamente nacionalista, ha generado internamente una imagen y una autopercepción magnificadas del país, en las que las élites brasileñas defienden la noción de su país como primero entre iguales en América Latina y, por lo tanto, líder natural de la región. Desde el primer gobierno de Cardoso, el Itamaraty abrazó la visión de la América del Sur como unidad económica y geopolítica, en la cual, de manera previsible, el país más grande estaba destinado a jugar un papel prominente como núcleo de la región.

Más aún, estas élites mantienen la convicción y la esperanza de que su país pueda ascender al primer círculo del poder mundial, aspiración que es compartida por gran parte de la sociedad brasileña como proyecto nacional.

Resulta evidente que, a diferencia de otras potencias emergentes, como China, Rusia e India, Brasil no es una potencia militar, ni posee un arsenal nuclear, ni se ha valido de esa baza para aumentar su influencia en el plano regional o internacional.[6]

[6] De acuerdo con cifras del Banco Mundial, Brasil destinó 1.3 % de su Producto Interno Bruto (PIB) al gasto militar, una baja de dos décimas respecto al año 2010, cuando designó 1.5 % a dicho rubro. Se trata de un gasto menor si se le compara con los porcentajes destinados por países como China, 2.1 %; India, 2.4 % o Rusia, 4.5 %. Véase The World Bank,

No obstante, un observador agudo y avezado de la escena internacional, de la talla de Henry Kissinger, vaticinó que en el nuevo orden mundial surgido a partir del fin de la Guerra Fría, tales atributos no serán más condiciones *sine qua non*, para ser una potencia con ascendiente en una escena internacional crecientemente dominada por la multipolaridad.[7] En ese sentido, George Kennan consideró a Brasil, junto con China, Estados Unidos, India y Rusia, como un país *monstruo*, destinado a cumplir un papel determinante en el escenario internacional, en virtud de sus dimensiones territoriales y demográficas y en razón de sus enormes potencialidades económicas, políticas y militares.[8]

Ya desde los años setenta, bajo la dictadura militar volvieron a echarse a volar tales designios de grandeza, en especial a partir de las maquinaciones de los militares brasileños relativas a la recién independizada África lusa (Mozambique, Angola, Cabo Verde, Guinea Bissau) y ante la abierta dificultad de la antigua metrópoli por seguir ejerciendo influencia y preponderancia sobre aquellos países, pero sobre todo por el crecimiento económico generado por el llamado *milagro económico brasileño* que llevó a ese país a crecer a tasas anuales de 11 % en promedio de 1969 a 1973.[9]

El hecho de que la llamada escuela geopolítica brasileña, establecida por expertos entre ellos Golbery do Couto e Silva, Everardo Backheuser y Mario Travassos, pretendió dotar de supuestos fundamentos científicos a las aspiraciones expansionistas y hegemónicas de la dictadura militar brasileña, es un episodio que todavía debe ser estudiado con mayor profundidad y deteni-

---

Data, Military expenditure (% of GDP). En http://data.worldbank.org/indicator/MS.MIL.XPND.GD.ZS.

[7] Henry Kissinger, *La diplomacia*, México, FCE, 2001, pp. 806 y 807.

[8] George F. Kennan, *Around the Cragged Hill: a Personal and Political Philosophy*, Nueva York, W. W. Norton, 1994, p. 143.

[9] Werner Baer, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Santa Bárbara, California, ABC-CLIO, 2001, p. 88.

miento.[10] De esa época, también, merece ser estudiado el proceso que llevó al desarrollo del etanol como combustible alternativo, ante la dependencia brasileña respecto del petróleo.

Tales expectativas fueron defraudadas cuando Brasil cayó en la crisis de la deuda al acumular una deuda externa de 92 mil millones de dólares —la mayor de la época—[11] y estuvo a punto de llevar a la nación a la suspensión de pagos lo que la llevaría a padecer junto con otros países latinoamericanos la llamada *década perdida*, periodo de crisis profunda, aguda y generalizada, sin duda la más grave desde la Gran Depresión de los años treinta.[12]

No fue casual entonces que la transición a la democracia haya quedado ayuna de realizaciones internacionales. Los gobiernos de José Sarney, Fernando Collor de Mello e Itamar Franco pudieron dedicar poca atención al lanzamiento de iniciativas diplomáticas de importancia, más bien estaban entretenidos en buscar solución a la profunda crisis económica que acompañó a la transición de la democracia. Brasil perdió su crédito internacional y cayó en una crisis económica de proporciones escandalosas, que sólo pudo ser superada después de incontables tentativas de ensayo y error, tales como los planes Cruzado (1986), Bresser (1987), Summer (1989) y Real (1994).

Desde 1994 —coincidiendo con el fin de la Guerra Fría— Brasil ha ido abriendo, de un modo gradual y sigiloso, un nicho en la comunidad internacional: destacadamente como líder regional de América Latina y en los últimos años como economía global emergente.

Las nuevas expectativas sobre el despegue de Brasil se dieron en medio de la noción, generalizada en la primera década del siglo XXI, de que el ascenso de las potencias emergentes y su tránsito

[10] Véase Joám Evans Pim [ed.], *Brazilian Defence Policies: Current Trends and Regional Implications*, Londres, Dunkling Books, 2009, pp. 77-86.

[11] "Brazil's Economic Miracle and its Collapse", en *The New York Times*, 26 de noviembre, 1983.

[12] Véase Jadir Peçanha Rostoldo, *Brasil, 1979-1989: uma década perdida?*, São Paulo, Jundiaí, 2014.

de países periféricos a potencias globales, según algunos analistas y observadores, habría de dar lugar a una reconfiguración de las relaciones Norte-Sur.

En la actualidad existe un consenso cada vez más arraigado entre los expertos de que Brasil es una de las nuevas potencias mundiales emergentes. Hasta fecha relativamente reciente, en la prensa especializada provocaba entusiasmo el término BRIC, acrónimo con el que se designa a las potencias emergentes: Brasil, Rusia, India y China, cuyo peso en la economía internacional se estimaba llegaría a ser preponderante. La tesis fue originalmente propuesta por Jim O'Neill, economista en jefe del banco de inversión y comercial, Goldman Sachs, en cuyo ensayo publicado en 2003, *Dreaming with BRICs: The Path to 2050*, pronosticaba que esas cuatro economías se perfilaban como los nuevos motores de la economía global.

A partir de 2011, Sudáfrica fue incorporada al grupo, hablándose desde entonces de los BRICS.[13] Estimaciones posteriores sobre el crecimiento de los BRICS fueron incluso todavía más optimistas: se calculaba entonces que para 2050 estos países tendrían más de 40 % de la población mundial y alcanzarían un PIB combinado de 134 951 billones de dólares. La desaceleración última de la economía china y la caída de la economía brasileña en franca recesión han puesto en solfa tan optimistas augurios, obligando a sus autores a matizar sobre sus estudios.

Pese al carácter informal del agrupamiento, los países involucrados han llevado a cabo ocho cumbres, la primera en Ekaterimburgo, Rusia, en 2009, y la segunda en Brasilia, al año siguiente. La última cumbre, la IX, tuvo lugar en septiembre de 2017, en la ciudad de Xiamen, la provincia suroriental china de Fujian.[14]

[13] "Sudáfrica, nuevo miembro del BRIC", en *El Economista*, México, 26 de enero, 2011.

[14] "China anuncia cumbre de los BRICS en septiembre. El presidente chino, Xi Jinping, anunció hoy que su país acogerá la próxima cumbre de líderes del grupo de economías emergentes de los BRICS en septiembre en la ciudad de Xiamen", en *Deutsche Welle*.

Lo que hizo más verosímiles dichas expectativas respecto a esperanzas pasadas fue el hecho de que Brasil haya sido capaz de mantener unas finanzas sanas desde que los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso introdujeran una férrea política fiscal y monetaria e iniciara una ambiciosa apertura económica sin precedente; políticas que fueron mantenidas por los gobiernos de Lula. La prueba de fuego de tal aserto pareció ser el hecho de que Brasil haya sorteado la crisis financiera y económica, iniciada en el 2007, de modo relativamente indemne y de que, al año siguiente, haya retomado un crecimiento económico espectacular en un entorno internacional en el que la recesión campeaba.

Pese a los enormes e innegables avances que ha experimentado Brasil, sigue suscitando serias dudas acerca de sus pretensiones y expectativas. Todavía existen dos países, el que crece y se proyecta con fuerza notable, pero también el Brasil de la violencia y de las profundas desigualdades sociales, económicas, regionales y étnicas. Diversos observadores han señalado las adversidades que todavía lastran sus aspiraciones de grandeza, particularmente la anticuada infraestructura del país y la baja calidad de la educación como factores que podrían frenar el crecimiento.

Algunos críticos hablan incluso de *hubris*, vocablo griego que designa el orgullo desmedido, intransigente y autodestructivo, que a decir de algunos analistas ha sido sello distintivo de parte de las élites brasileñas y, en especial, de un segmento de la jerarquía del Partido de los Trabajadores. Muchos otros consideran que Brasil se ha beneficiado de un *boom* en la demanda internacional de alimentos y materias primas que duró una larga década y media, pero que, a fin de cuentas, resultó tan pasajero y efímero como la bonanza del caucho y similares en el pasado. Todo ello a costa de una severa desindustrialización y reprimarización de la economía.

A pesar de su enorme riqueza en materias primas y productos agropecuarios, Brasil padece aún de graves disfunciones en su aparato productivo y en sus niveles de competitividad internacio-

nal. Más allá de la aeronáutica, Brasil es poco competitivo en la producción y exportación de manufacturas de capital intensivo y alta tecnología. Su sector terciario es también todavía bastante anticuado e ineficiente.

Brasil ha desempeñado un papel activo y prominente en los trabajos de las Naciones Unidas y sus respectivas agencias. Participa de modo diligente y destacado en la OEA, el FMI, el Banco Mundial, el BID, la OMC y el Common Fund for Commodities (Fondo Común para los Productos Básicos). Se ha involucrado en operaciones de mantenimiento de paz de la ONU, señaladamente en Haití, pero también en Líbano y en Timor Oriental.[15]

Brasil es miembro también del G-20, asociación que incluye a las veinte economías más poderosas del mundo. No es un secreto para nadie que Brasil aspira a ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones y que ha cabildeado intensamente para lograr dicha meta. La gran interrogante al respecto sigue siendo, ¿qué piensa hacer con esa nueva responsabilidad política si es que la consigue? Y si de verdad tiene Brasil un proyecto internacional sólido y consistente.

Durante siglo y medio, Brasil vivió a espaldas de sus vecinos de América del Sur. Es el único heredero del imperio portugués en América, su independencia y posterior desarrollo político fueron cualitativamente distintos a los de sus vecinos hispánicos. Como legado del Tratado de Tordesillas hubo una serie de disputas territoriales entre los estados sucesores que alcanzaron su clímax con la guerra de Paraguay (1865-1870); no obstante, el antagonismo por la hegemonía en el subcontinente con Argentina proseguiría hasta mediados de la década de 1980.

[15] Rita Santos y Teresa Almeida Cravo, "Brazil's rising profile in United Nations peacekeeping operations since the end of the Cold War", en *Norwegian Peacebuilding Resource Centre Reports* (NOREF), marzo de 2014. En http://www.peacebuilding.no/var/ezflow_site/storage/original/_application/47c24376b182eb29154461520d5ba7e9.pdf.

Dicho enfrentamiento adquirió bajo la égida del general Golbery do Couto e Silva (1911-1987), autor de la doctrina brasileña de seguridad nacional, nuevos tambores de guerra entre ambos países. En 1966 Golbery escribió un libro titulado *Geopolítica do Brasil*, en el que argumentaba a favor de la adopción de una doctrina de seguridad nacional que vinculase al Estado con la economía en nombre de la seguridad nacional, al tiempo que realizaba un mapeo estratégico de Sudamérica a fin de consolidar la hegemonía brasileña sobre la región. Ese libro influyó grandemente sobre las fuerzas armadas brasileñas durante la dictadura militar de ese país.

Por otro lado, persisten las sospechas y recelos de los demás vecinos sudamericanos acerca de Brasil, como lo demuestra la nacionalización del gas llevada a cabo por Bolivia, que afectó intereses económicos brasileños, señaladamente de Petrobras. No hay que olvidar, en ese sentido, que todos los países sudamericanos —a excepción de Chile y Ecuador, por obvias razones— perdieron territorio en algún momento de su historia, a expensas del expansionismo brasileño. Algunos estudiosos incluso han querido ver en la Venezuela de Hugo Chávez un desafío o un contrapeso a las aspiraciones hegemónicas brasileñas en la región, habida cuenta de sus inmensos recursos petroleros.

Durante décadas se habló del potencial que guardaba Brasil para aspirar a alcanzar una prominencia mundial. Varios mandatarios brasileños, tanto militares como civiles hablaban de la "grandeza" de Brasil y del deseo de ver a su país convertido en una gran potencia. Dicha escuela de pensamiento dominó el discurso de la política exterior brasileña, al menos desde la posguerra hasta el fin de la dictadura militar en 1985. Los sucesivos y débiles gobiernos civiles poco tiempo tuvieron para ocuparse de la política exterior, dadas las recurrentes crisis domésticas que tuvieron que sortear y del virtual colapso al que estuvieron expuestos, sobre todo durante la llamada "crisis de la deuda" y ante las repercusiones devastadoras del llamado efecto tequila de 1995.

Fue bajo la larga permanencia en el poder de Getúlio Vargas (1930-1945) que Brasil accedería a la modernidad y habría de alcanzar una plena inserción en el ámbito internacional. Vargas hábilmente supo explotar las rivalidades entre las grandes potencias de su tiempo para conseguir ayuda técnica y financiera de parte de Estados Unidos, para la construcción de la inmensa siderúrgica de Volta Redonda.

Las compañías y agencias gubernamentales norteamericanas habían sido reticentes a prestar oídos a las peticiones de ayuda para la creación de una industria pesada en América Latina. No obstante, la mera insinuación de que Brasil pudiera acudir a la Alemania nazi, para solicitarle ayuda removió todos los obstáculos. La construcción de Volta Redonda fue un gran triunfo para la política económica nacionalista de Vargas, de la intervención estatal en la economía de ese país y de su estrategia de política exterior, denominada *autonomía por medio de la industrialización*.

En correspondencia a la ayuda norteamericana, Vargas permitió que Estados Unidos instalara bases militares en el norte de Brasil, aun antes de que Brasil entrara en guerra con el Eje. Cuando Vargas finalmente declaró la guerra a Alemania e Italia en agosto de 1942, Brasil envió una fuerza expedicionaria de 25 000 efectivos, que combatió en los frentes europeos al lado de los Aliados.

Brasil fue miembro fundador de la Sociedad de las Naciones (1920) y de la ONU (1945), ha presidido el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas en siete ocasiones y estuvo muy cerca de conseguir un asiento como sexto miembro permanente en dicho organismo, al contar con el apoyo de Washington, sin embargo dicha iniciativa fue bloqueada por la URSS y la Gran Bretaña.[16] Al término de la Segunda Guerra Mundial, Brasil se alineó con Estados Unidos y el bloque occidental, en el marco de la Guerra

[16] Stanley Meisler, *United Nations: A History*, Nueva York, Grove Press, 2011, p. 9.

Fría, buscando con ello obtener ayuda para su desarrollo económico. Cuando dichas expectativas se vieron defraudadas, un Getúlio restaurado en el poder por la vía democrática intentó retomar una senda autónoma, antes de su trágica muerte.

En sus afanes modernizadores, la presidencia desarrollista de Juscelino Kubitschek emprendió un nuevo acercamiento a Estados Unidos, pero intentó que ese país se comprometiera con el desarrollo de América Latina, mediante un plan de ayuda económica, semejante al Plan Marshall impulsado en Europa Occidental una década antes.

A principios de la década de los sesenta, la diplomacia brasileña intentó proseguir una política exterior independiente, de neutralidad y no alineamiento, con las presidencias de Jânio Quadros y João Goulart. Dicha política encontró sus límites en el flagrante intervencionismo norteamericano que, por medio de la encubierta "Operación Brother Sam", propició el derrocamiento de Goulart y el inicio de una dictadura militar en 1964.

La dictadura militar se alineó nuevamente con Estados Unidos: rompió relaciones con la Cuba revolucionaria e incluso envió un contingente que buscó dar cierta legitimidad, bajo el marco de la OEA, a la intervención norteamericana en República Dominicana en 1965.

No obstante, incluso con los gobiernos militares, Brasil buscó tanto afirmar su independencia de Estados Unidos como impulsar su propio proyecto hegemónico. En ese sentido, las tentativas brasileñas por desarrollar un programa nuclear propio llevarían a frecuentes desencuentros y confrontaciones con la potencia norteamericana.

El tránsito a la democracia (1985-1995) estuvo, en gran medida, ayuno de iniciativas diplomáticas de gran calado o trascendencia, al estar sumido Brasil en una serie de crisis económicas sucesivas que condujeron a ese país al aislamiento y la irrelevancia respecto de la escena internacional.

Fue sólo bajo la égida de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) que Brasil se encontró nuevamente en condiciones de recuperar su vocación de gran potencia. Sin embargo, el enfoque, esta vez empleado por la diplomacia brasileña para lograr tal fin, fue el del multilateralismo. Garantizada la estabilidad monetaria se buscó avanzar en la conquista de condiciones para una mayor y mejor participación del país como una potencia globalizada: apertura del mercado interno, política cambiaria favorable a las inversiones extranjeras, reducción de la intervención directa del Estado.

Al asumir la presidencia en 2003, Luis Inácio da Silva, Lula, mantuvo la política económica de su predecesor y prosiguió una política exterior activa, basada en gran parte en su carisma personal y en la proyección de su liderazgo. Dichos esfuerzos han encontrado un eco inédito en la prensa internacional, que ha ensalzado no solamente las supuestas o reales virtudes del mandatario brasileño, sino las aspiraciones de ese país por alcanzar una mayor presencia, liderazgo e influencia en el exterior.

La diplomacia brasileña ha buscado ser ariete de ese anhelo y para conseguirlo ha seguido diversas estrategias a lo largo de las últimas ocho décadas. Su análisis detallado es parte de los objetivos de este libro.

La elaboración del presente análisis se basó en una amplia investigación de los documentos oficiales disponibles, dada la lejanía del autor con las fuentes primarias y archivísticas. Se apoyó, por tanto, en los pronunciamientos y discursos de las principales autoridades concernidas y una extensa consulta bibliográfica y de la prensa académica especializada.

El libro se divide en cinco capítulos. El primero hace una revisión panorámica de la política exterior brasileña bajo Getúlio Vargas. Dicha perspectiva se justifica por el hecho de que la primera fecha marca la transición de la Vieja República a la Nueva, cuando Brasil dejó atrás el letargo de su pasado rural y monoexportador, para embarcarse en un proceso acelerado de urbanización

e industrialización que, en última instancia, significó su acceso a la modernidad. El segundo capítulo estudia un primer y efímero intento de democracia, la dictadura militar y la definición de transición brasileña a la democracia y su consolidación plena como democracia. El año de 1995 marca también el inicio de una política exterior proactiva, como resultado de su estabilización y despegue económicos, así como el relanzamiento de su meta declarada de ascender en la jerarquía internacional al estatus de gran potencia. El tercer capítulo analiza la política exterior seguida por los gobiernos de Fernando Henrique Cardoso, quien marca el arranque de las aspiraciones de posicionar a Brasil como una potencia internacional de peso. El cuarto capítulo se consagra al estudio de la política exterior bajo el mandato de Lula, tan aplaudida en su momento, como la consolidación de tales aspiraciones.

A medida que avanzó la investigación surgió un problema, no contemplado inicialmente: a los éxitos clamorosos obtenidos por la diplomacia lulista en la escena internacional, siguieron de modo casi inmediato, una vez que Lula dejó el gobierno brasileño, una serie de reveses, que pusieron en entredicho no sólo las supuestas bondades de los gobiernos petistas, sino que obligaron a la inclusión de un capítulo relativo al primer gobierno de Dilma Rousseff, a fin de matizar y poner en perspectiva los alcances y limitaciones de esos éxitos supuestos. De esos hechos versa el quinto capítulo

Una vez más, cual Sísifo, Brasil pareció encontrarse atrapado en una contradicción, aparentemente insalvable entre sus potencialidades, sus aspiraciones de gran potencia y una realidad que le ha sido pertinazmente adversa.

1. Evolución de la política exterior brasileña: Getúlio Vargas y el *Estado novo* (1930-1945)

Antecedentes de la Independencia brasileña al fin de la Vieja República

Desde la independencia y a lo largo del siglo XIX, Gran Bretaña habría de ejercer una hegemonía política, económica y comercial indiscutida sobre Brasil, heredada de su alianza histórica con la antigua metrópoli portuguesa. La relación privilegiada con Lisboa habría de permitir la penetración británica después de la huida hacia Río de Janeiro del monarca portugués, João VI, cuando escapó junto a la familia real y la corte portuguesa a bordo de una flota británica del asedio de las tropas napoleónicas a su reino en 1807.

Bajo un sistema privilegiado de aranceles, otorgado en 1810 por el gobierno imperial en 1810, los fabricantes británicos habrían de dominar el comercio brasileño con el exterior, mientras que las compañías navieras británicas figuraban de manera prominente en el flete de mercancías desde y para Brasil. El capital británico invertía cuantiosas sumas en la construcción de infraestructura como caminos y puertos, construidos por ingenieros británicos. Los inversionistas ingleses adquirían las acciones brasileñas y los bancos

ingleses extendían empréstitos al gobierno brasileño. De hecho, a lo largo del periodo imperial brasileño, es decir hasta 1889, los únicos préstamos externos que recibió Brasil provinieron de Londres.[1]

Tras la proclamación de la República, Gran Bretaña seguiría jugando un papel preponderante en Brasil, aunque un nuevo rival: la Alemania imperial comenzó a desafiar dicha primacía. En efecto, el vertiginoso crecimiento industrial experimentado por la Alemania guillermina en el último cuarto del siglo XIX la llevó a voltear la mirada hacia los lucrativos mercados y las codiciadas materias primas de América del Sur. El hecho de que una gran migración alemana se haya dirigido a Brasil, algo que no sucedió en el caso británico, contribuyó, sin duda, a dicho interés.

Hacia 1890, los 50 000 colonos alemanes que habían cruzado el Atlántico, para establecerse de modo predominante en el sureste de Brasil, habían dado lugar a una comunidad de alrededor de 200 000 brasileños germano-parlantes, en especial en los estados meridionales de Brasil, dedicados principalmente a las actividades bancarias y de comercio de exportación e importación.

Para mediados de 1880, Alemania se había convertido en el segundo socio comercial de Brasil. Las ciudades hanseáticas del norte de Alemania y sus casas comerciales en Brasil fueron los actores principales de dicho proceso. De ese modo, Hamburgo se transformó en el principal mercado para el café brasileño en Europa. Otro tanto sucedió con los mercados del algodón, cacao, cuero y tabaco brasileño, de los que el Imperio alemán se convirtió en principal cliente. Hacia 1890, las exportaciones alemanas hacia Brasil habían pasado de 11.4 % a 17.5 %, en tanto que Alemania había pasado a ser el mercado de destino con cerca de 15 % de las exportaciones brasileñas.[2]

[1] Richard Graham, *Britain and the Onset of Modernization in Brazil 1850-1914*, Cambridge, Cambridge University Press, 1972.

[2] Stefan Rinke, "Germany and Brazil, 1870-1945: a Relationship between Spaces", en *História, Ciência Saúde-Manguinhos*, vol. 21, núm. 1, Río de Janeiro, enero-marzo de 2014, pp. 299-316.

Desde principios del siglo XIX, Estados Unidos había contemplado con recelo la implicación británica en la economía brasileña, pero poco pudo hacer al respecto, al no estar en condiciones de competir con la potencia europea en el mercado brasileño sino hasta después de la Guerra Civil norteamericana.

La guerra europea de 1914 tendría un efecto drástico sobre las relaciones comerciales de las tres potencias con Brasil, al ofrecer al comercio norteamericano la oportunidad de arrebatar dicho mercado a sus competidores europeos. La ruptura de relaciones entre Berlín y Río de Janeiro en abril de 1917 y la posterior declaración de guerra en octubre de ese mismo año, pusieron fin al comercio bilateral, al menos hasta 1921, en tanto que la relación comercial con el Reino Unido declinaría como resultado de la concentración de ese país en el esfuerzo bélico.[3]

Bajo la égida del barón de Rio Branco como canciller, tuvo lugar la delimitación de las fronteras nacionales de Brasil,[4] por la cual se dio la ocupación efectiva de territorio, nominalmente bajo soberanía de estados vecinos y se estableció una alianza tácita con Estados Unidos, en la que Brasil reconocía la hegemonía hemisférica de aquel país, conservando para sí el papel de potencia preponderante en el Cono Sur. Para consolidar la alianza, Brasil envió como embajador al historiador y diplomático, Joaquim Nabuco (1849-1910), adalid de la abolición de la esclavitud en Brasil, cargo en el que se desempeñó hasta su muerte en 1910. Como reconocimiento a su política de acercamiento con Estados Unidos, en 1906, el barón de Rio Branco consiguió que Río de Janeiro fuera la sede de la III Conferencia Panamericana, lo que le ofreció

[3] Stanley E. Hilton, *Brazil and the Great Powers, 1930-1939. The Politics of Trade Rivalry*, Austin, University of Texas Press, 1975, p. XIX.

[4] Véase, por ejemplo, Alejandro Mendible Z., *La familia Río Branco y la fijación de las fronteras entre Venezuela y Brasil: dos momentos definitorios en las relaciones entre Venezuela y Brasil: El Tratado de Límites de 1859 y la gestión del Barón de Río Branco (1902-1912)*, Caracas, Academia Nacional de la Historia, 1995.

una oportunidad inmejorable para proyectar la imagen de su país como una nación "civilizada".[5]

Ese mismo año, Estados Unidos elevaría su representación diplomática en Río de Janeiro al rango de embajada, con Brasil, haciendo ese país otro tanto con su delegación en Washington, lo que colocó a Brasil como el primer país latinoamericano en obtener un reconocimiento semejante de parte de Estados Unidos. Estas serían las pautas, las grandes líneas, aparentemente inalterables de la política exterior a lo largo de más de ochenta años.

Años más tarde, ya como ministro de Asuntos Exteriores (1902-1912), el barón de Rio Branco fijó las pautas que debían normar la postura brasileña de cara a las grandes potencias. De acuerdo con su visión, Brasil debía de erigirse en un interlocutor activo entre el Cono Sur y las potencias. Fue el propio José María da Silva quien se encargaría de establecer la relación con Estados Unidos como estratégica. El alineamiento con la potencia septentrional llevada a cabo por el barón no implicaba subordinación o adhesión ideológica, sino consideraciones pragmáticas. La política externa de alianza con Estados Unidos defendía el objetivo de la valorización del café como principal producto de exportación del país sudamericano, atendiendo así el interés nacional prioritario de la época.

En esta gestión es posible observar dos pautas constantes en la política exterior brasileña, la primera, el establecimiento de vínculos de acuerdo con los intereses nacionales. Para el barón de Rio Branco, la prioridad en política exterior debería estar orientada en relación con la visión bilateral con Estados Unidos, incluso cuando la potencia mundial de la época fuera Reino Unido y los

[5] La cumbre contó con la presencia de dignatarios de todo el continente, de manera destacada del secretario de Estado norteamericano, Elihu Root. El propio *Times* de Londres comentó: "Europa prestará mayor atención a los trabajos de la Conferencia con el Sr. Root presente en ella, que la que habría tenido de no haber asistido éste". Véase *The Times*, Londres, 25 de junio, 1906. Para un cuadro general del Congreso, véase A. Curtis Wilgus, "The Third International American Congress at Rio de Janeiro, 1906", en *Hispanic American Historical Review*, núm. 12, 1932, pp. 420-456.

intereses mundiales estuvieran asentados de acuerdo con esta visión. Durante sus años de intensa actividad al frente del Ministerio de Asuntos Exteriores fue el propio da Silva Paranhos Jr. quien le concedió un estatus preferente a Estados Unidos y priorizó sus relaciones elevando la representación de Brasil en Washington a embajada. El segundo factor es la orientación de Brasil como un Estado intermediario, una conexión entre el norte y el sur.

La guerra mundial tuvo un impacto negativo en las relaciones comerciales de Gran Bretaña y Alemania con Brasil, lo que permitiría a los comerciantes estadunidenses apoderarse del mercado brasileño. Para 1918, Estados Unidos suministraba 47 % de las importaciones brasileñas, es decir tres veces más que en 1913, mientras que el consumo norteamericano de productos brasileños se incrementó en un tercio, al pasar de 33 a 46 % de las exportaciones totales de Brasil.[6]

La última década de la Vieja República presenció una creciente agitación política. En julio de 1922 tuvo lugar una revuelta en el Fuerte de Copacabana, en Río de Janeiro, iniciada por jóvenes oficiales de mediano rango contra la superioridad. El movimiento, que pasó a ser conocido como la Revolución de los Tenientes por la historiografía brasileña, fue sofocado pero dejó un fermento que no habría sino de expandirse, en tanto que el movimiento político-militar, conocido como *tenentismo*, se convertiría en un símbolo del descontento contra la corrupción y contra la política oligárquica del "café con leche".[7] Aunque no defendía ninguna ideología en

[6] Hilton, *op. cit.*, p. XIX.

[7] Se denomina así al control ejercido, bajo la Vieja República (1889-1930), por las élites financieras y comerciales de los estados de São Paulo y de Minas Gerais. La primera era una región especializada en el cultivo del café para la exportación al mercado mundial, en tanto que la segunda se dedicaba a la cría de ganado vacuno para la producción de lácteos y sus derivados. Ambos estados eran, además, los más ricos y poblados del país. Ello permitió que las élites de ambos estados dominaran el poder político durante el periodo, conformando una oligarquía cerrada que se alternó en el poder. Así, los cinco primeros presidentes de Brasil fueron todos paulistas, y hasta 1930 era proverbial que la presidencia fuese asumida de manera alterna por un paulista y un mineiro, como resultado del voto restringido a los

particular, el movimiento demandaba reformas en la estructura de poder del país, entre las cuales se destacaban el fin del "voto cautivo", la instauración del voto libre y secreto y la reforma a la educación pública.

Dos años más tarde, una nueva rebelión estallaría en São Paulo, de nuevo protagonizada por el *tenentismo*, comandada ésta vez por el general Isidoro Dias Lopes y por los tenientes Siqueira Campos y Juarez Távora, y fue aplastada a sangre y fuego tras 23 días de resistencia.[8]

Una plétora de grupos de oposición de diversa orientación, pero unidos en su rechazo al sistema oligárquico del *café com leite*, habría de congregarse bajo el liderazgo político de Luis Carlos Prestes, capitán del ejército brasileño que habría de cambiarse al comunismo (1898-1990).[9] En octubre de 1924, el capitán Prestes encabezó un grupo de rebeldes en Rio Grande do Sul. Después de haber roto el cerco de las tropas del gobierno, se dirigió al norte hasta Foz do Iguaçu.

En el estado de Paraná, la tropa se encontró y unificó con los restos dispersos de la sublevación paulista. Juntos formaron un contingente rebelde que pasaría a conocerse como la Columna Prestes, iniciando una marcha de dimensiones épicas hacia el nordeste del país que recorrió trece estados de Brasil con 1 500 hombres en sus filas, en una marcha de 25 000 kilómetros durante 2 años y 5 meses. La Columna buscaba suscitar un movimiento popular de protesta contra la República oligárquica. Con todo,

---

propietarios y a la manipulación de las elecciones en las regiones más pobres. Véase, Carlos Guilherme Mota y Adriana López, *Historia de Brasil: una interpretación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009, p. 409.

[8] Mauricio A. Font, *Coffee and Transformation in Sao Paulo, Brazil*, Lanham, Maryland, Lexington Books, 2010, pp. 173-176.

[9] Militar y político comunista brasileño nacido en Porto Alegre, que, eventualmente ocupó el puesto de secretario general del Partido Comunista Brasileño (PCB) del que sería líder indiscutible por cerca de medio siglo. Para una descripción más detallada de su vida y trayectoria, véase Anita Leocádia Prestes, *Luiz Carlos Prestes e a Aliança Nacional Libertadora: os caminhos da luta antifascista no Brasil, 1934-1935*, São Paulo, Brasiliense, 2008.

los coroneles locales y sus guardias armadas consiguieron ponerla a raya, obligándola a tomar el camino del exilio al cruzar la frontera con Bolivia, donde un grupo de 6 200 hombres acabaría por dispersarse.[10]

Con todo, la presión popular a favor del cambio no cesaba. Así, por ejemplo, el antiguo ministro de Finanzas, Getúlio Vargas, encabezaría un movimiento para aumentar la influencia de Rio Grande do Sul sobre la política nacional, en tanto que en 1926 una nueva organización política, el Partido Democrático de São Paulo, entraría en escena con un programa de corte liberal que exigía una reforma política para poner fin a la prolongada hegemonía del Partido Republicano Paulista (PRP), en la política local y nacional.[11]

El entonces presidente de Brasil, Washington Luis, buscaba conservar el poder en manos de la oligarquía cafetalera y nominó a un coterráneo paulista, Júlio Prestes, como su sucesor. Con ese acto rompió con la política del *café com leite*. Las élites de Minas Gerais y Rio Grande do Sul reaccionaron de inmediato a la tentativa continuista, mediante la formación de una coalición antipaulista, la Alianza Liberal, misma que ofreció a Vargas la candidatura a la presidencia. En plena campaña electoral ocurrió el llamado *jueves negro*, cuando se desplomó la Bolsa de Valores de Wall Street, lo que dio inicio al Crac de 1929 y a la Gran Depresión. El pánico financiero se apoderó de la economía brasileña ante el desplome en picado del precio internacional del café.

[10] Renato Mocellin, *Coluna Prestes: a grande marcha*, São Paulo, Editora do Brasil, 1989; Neill Macaulay, *The Prestes Column: Revolution in Brazil*, Nueva York, New Viewpoints, 1974.

[11] Su primer presidente y consejero fue Antônio da Silva Prado (1840-1929), antiguo político del Imperio, agricultor, banquero e industrial. Entre sus principales dirigentes figuraban Francisco Morato, Paulo Nogueira Filho y José A. Marrey Júnior, y entre sus miembros predominaban hacendados e integrantes de las profesiones liberales. Véase Maria Lígia Coelho Prado, "O Partido Democrático de São Paulo: adesões e aliciamento de eleitores (1926-1934)", en *Revista de História*, núm. 117, Universidade de São Paulo, 1984.

La elección, celebrada el 1º de marzo de 1930, en la que todos los bandos en disputa cometieron fraudes, fue ganada por Prestes. Parecía que la oligarquía estaba a salvo. No obstante, cuatro meses y medio más tarde, el compañero de fórmula de Vargas, João Pessoa caería asesinado en la ciudad de Recife. Aunque más tarde habría de aclararse que el asesinato no había tenido tintes políticos, Pessoa se convertiría en un mártir para la causa revolucionaria.[12]

La "Revolución" de 1930 y el fin de la Vieja República

Al interior del cuerpo de oficiales de medio rango comenzó a sonar el ruido de los sables. Un movimiento popular contrario al régimen empezó a esparcirse a lo largo y ancho del país. Para evitar un derramamiento de sangre, el Alto Mando militar depuso a Washington Luis, el 24 de octubre por medio de un golpe de Estado incruento, acto que pasaría a ser conocido en los anales de la historia brasileña como la Revolución de 1930, aunque para algunos autores se haya tratado de una asonada militar, antes que de una auténtica revolución.[13]

Un mes más tarde, Getúlio tomaría posesión en el Palacio de Catete como jefe del Gobierno provisional, "en nombre de la Revolución de las fuerzas armadas y el pueblo". Pocos hubieran podido prever entonces que Vargas habría de perpetuarse en el poder a lo largo de una década y media.

La trascendencia del cambio de 1930 en Brasil no puede ser, en modo alguno, subestimada. Por primera vez desde la indepen-

[12] John W. F. Dulles, *Vargas of Brazil: A Political Biography*, Austin, University of Texas Press, 2014, pp. 77-79.

[13] Leslie Bethell, *Brazil: Empire and Republic, 1822-1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1989; Boris Fausto y Sergio Fausto, *A Concise History of Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014, p. 190.

dencia, la oligarquía agrícola perdió el poder para nunca más recuperarlo. La primera y acaso más importante iniciativa tomada por Vargas al llegar al poder fue centralizar el poder político y administrativo en la capital, Río de Janeiro. El gobierno provisional destituyó a todos los gobernadores estatales, a excepción del gobernador de Minas Gerais, considerado por el nuevo régimen como aliado, sustituyéndolos con interventores, elegidos entre los aliados e incondicionales de Vargas y que rendían cuentas directamente al presidente.

Vargas se movió con presteza para consolidar su posición y hacer frente a rivales potenciales, especialmente los *tenentes*, mismos que lo habían ayudado a poner fin a la Vieja República. Este grupo incluía facciones distintas, algunas completamente favorables al gobierno central, otras implicadas en un plan de reforma más ambicioso y extremo. Vargas y sus aliados fueron expeditos en la neutralización de los *tenentes* más radicales y para mediados de la década el movimiento había sido anulado.

El nuevo régimen llegaba al poder en medio de un entorno de confusión internacional. La economía mundial se había desplomado. Las reservas nacionales de oro se habían esfumado en los 14 meses siguientes al crac de octubre del 29. El nuevo gobierno, atado al café como su principal fuente de divisas, se enfrentaba a una fuerte caída de la demanda en una escala mundial. Se decidió entonces que el gobierno habría de comprar la cosecha excedente para destruirla y de este modo reducir la oferta para mantener su precio. El estado de las finanzas gubernamentales era precario, por lo que en septiembre de 1931 se suspendió el pago de la deuda externa y se introdujeron controles cambiarios que nunca desaparecerían del todo.

Vargas llegaba al poder en una época de gran polarización ideológica. Una sucesión de gobiernos autoritarios había alcanzado el poder en Europa, comenzando con Mussolini en Italia en 1922, Salazar en Portugal en 1932, Hitler en Alemania en 1933. Una

serie de gobiernos represivos de derecha también se harían con el poder en Europa Oriental. La antítesis de dichos regímenes en términos ideológicos era la Unión Soviética, proponente y baluarte del comunismo internacional. La democracia liberal parecía encontrarse en franca retirada en todas partes.

En América Latina, la crisis económica también precipitaría la interrupción del proceso constitucional y la entronización de dictaduras. Entre 1930 y 1932 se dieron 11 episodios de corte revolucionario o faccioso en la región. Tal fue el caso en la vecina Argentina, donde el gobierno de Hipólito Yrigoyen sería derrocado en septiembre de 1930 por un cuartelazo dirigido por el general José Félix Uriburu, golpe que inauguraría el periodo que la historiografía argentina conoce como la Década Infame, o, en Perú, donde el cuartelazo comandado por Luis Sánchez Cerro, pondría fin al gobierno de Augusto B. Leguía. Dichas asonadas habrían de inaugurar una era de dictaduras en el continente.

En Brasil, las mismas corrientes ideológicas que dominaron la era de los extremos se hicieron presentes en el Brasil de los años treinta. En 1932 fue fundada la Acción Integralista Brasileña (AIB) por Plinio Salgado, movimiento de corte fascista que habría de crecer de modo espectacular. Tres años más tarde, en marzo, se constituiría oficialmente la Alianza Nacional Libertadora, coalición política de corte frente-populista, formada por diversas corrientes ideológicas, que congregaba *tenentes*, demócratas y liberales, pero bajo control del PCB, con el objetivo de hacer frente a la influencia del fascismo en Brasil.

El interludio constitucional (1934-1937)

Vargas buscó asegurar el apoyo de dos importantes grupos sociales, las clases medias y la clase obrera urbana. Para dicho fin, se creó el primer Ministerio de Trabajo, Industria y Comercio en la historia

de Brasil para que fungiese como intermediario entre el Estado y los trabajadores. Un objetivo prioritario del nuevo Ministerio fue aumentar la influencia del gobierno sobre la clase trabajadora. Sólo aquellos sindicatos reconocidos por el Ministerio fueron considerados como legales y la dirigencia sindical fue seleccionada y nombrada por el Estado.

El Ministerio instauró además el llamado impuesto sindical, cuotas anuales obligatorias equivalentes a un día de salario, y los fondos reunidos fueron distribuidos entre los sindicatos con reconocimiento oficial. Al mismo tiempo, los sindicatos independientes fueron prohibidos en las ciudades y su vinculación con los partidos políticos fue vetada. La cooptación del movimiento obrero por el Estado habría de permitir a Vargas convertir a una oposición política potencial en una clientela incondicional, lo que habría de tener consecuencias duraderas para el desarrollo industrial económico de Brasil, así como para su futuro político.

Entre tanto, otro nuevo ministerio, de Educación y Salud, fue creado con miras de atraer el apoyo de las nuevas clases medias urbanas, integradas por los asalariados, las profesiones liberales y la burocracia de rango medio. El nuevo ministerio estuvo pensado para conseguir la lealtad de ese grupo social al nuevo régimen, por medio de la creación de un sistema educativo moderno. Como parte de este impulso, se creó la primera universidad brasileña en São Paulo en 1934, a la que siguió la apertura de una segunda universidad federal en Río al año siguiente. Dichas iniciativas respondieron al objetivo del gobierno provisional para crear nuevos cuadros en la administración pública, así como para abrir oportunidades laborales en las clases medias y generar movilidad social.[14]

Por otro lado, Vargas inició un acercamiento con la Iglesia católica, al autorizar en abril de 1931 la impartición de enseñanza

[14] Simon Schwartzman, *A Space for Science. The Development of the Scientific Community in Brazil*, College Park, Pa., 1991, cap. 5.

religiosa en las escuelas públicas del país que la Constitución anticlerical de 1891 de la Vieja República brasileña había vetado.

Una vez sofocada la rebelión paulista, el gobierno se dio a la tarea de normalizar las instituciones políticas de la nación. Vargas cedió a las presiones que exigían un cambio, al convocar a elecciones para una asamblea nacional constituyente en mayo de 1933. La asamblea, bajo su control, rápidamente redactó una nueva Constitución que fue promulgada en julio de 1934.

La nueva Constitución no era un documento revolucionario y apenas difería de su antecesora de 1891. El texto incluía medidas introducidas en 1932 y puestas en vigor un año después para incrementar la participación popular en el sistema político mediante la aplicación del voto secreto y la ampliación del sufragio a todos los varones mayores de 18 años que supieran leer y a las mujeres trabajadoras.[15]

El 17 de julio un día después de la promulgación de la nueva Carta Magna, Vargas fue elegido como presidente por un periodo de cuatro años. El Congreso Nacional fue restablecido, pero una nueva enmienda le agregó 50 "representantes de clase" designados, provenientes sobre todo, de los sindicatos.

A poco de haber surgido el orden democrático de la Constitución de 1934 se barruntaban amenazas en el horizonte. Ese mismo año, el movimiento fascista brasileño, conocido como integralismo, celebró su primer congreso en el estado de Espirito Santo. La Acción Integralista Brasileña fundada en 1932 por Plinio Salgado, Miguel Reale y otros intelectuales de segunda fila, que pregonaba su ideal de "Dios, Patria y Familia", fue un movimiento de clara inspiración fascista, que recibió financiamiento de la Italia fascista y de la Alemania nazi. En menos de dos años sus afiliados, encuadrados en ruidosas legiones sumaban cerca de medio millón, muy pronto duplicarían su número de adherentes, constituyéndose de

[15] Mota y López, *op. cit.*, p. 482.

ese modo en un partido de masas, el primero de esa magnitud en el Brasil contemporáneo. De extrema derecha, los integralistas eran ferozmente adversos a los comunistas.[16]

De modo paralelo a la campaña integralista, el Partido Comunista Brasileño (PCB), en línea con la nueva estrategia lanzada por la COMINTERN, propuso la creación de un Frente Popular brasileño en enero de 1935, liderado por Luis Carlos Prestes quien había retornado clandestinamente al país, tras años de trabajo político y adiestramiento en Moscú, para hacer frente a los amagos del fascismo.

Para tal fin se crea bajo su égida la llamada Alianza Nacional Libertadora (ANL), que congregó a las izquierdas tanto comunistas como socialistas, al lado de liberales democráticos, católicos progresistas, intelectuales y antiguos *tenentes*, como un frente de resistencia al avance del integralismo y de movilización revolucionaria. Su programa ponía el acento en la amenaza del fascismo y en la defensa de la democracia y de las libertades individuales, al tiempo que clamaba por la nacionalización de las empresas en manos del capital extranjero, la reforma agraria y el establecimiento de un gobierno popular revolucionario.[17]

A semejanza de la AIB, la ANL creció también de modo vertiginoso, reflejando la polarización política de la época. En muy pocos meses aumentó su número de afiliados por todo el país, tal vez más deprisa incluso que el integralismo. Sintiéndose amenazado por el espectacular crecimiento de la AIB, que había hecho su aparición pública en marzo de 1935, el gobierno ilegalizó a la organización en julio de ese año.

[16] Para un recuento del surgimiento, espectacular crecimiento y súbita desaparición del integralismo brasileño, véase Walter Laqueur, *Fascism. A Reader's Guide*, Middlesex, Londres, Pelican Books, 1979, pp. 257-269; Stanley G. Payne, *A History of Fascism, 1914-1945*, Madison, University of Wisconsin Press, 1996, pp. 346-348.

[17] Prestes, *op. cit.*, 2008.

La Intentona comunista o Revuelta Roja *de 1935*

En la mañana del 27 de noviembre de 1935, varios matutinos cariocas anunciaron en sus titulares el inicio de una insurrección armada encabezada por Prestes, en nombre de la Alianza Nacional Libertadora en la capital, como parte de un movimiento que se extendía ya por todo el país. Acosada por el régimen, su dirigencia se sumergió en la clandestinidad y se lanzó a la aventura suicida de intentar su derrocamiento por medio de una fallida insurrección militar-revolucionaria que habría de estallar en diversos puntos del país ese día.

La precipitación de los comunistas de Rio Grande do Norte al levantarse antes de lo acordado llevó a la conspiración al más completo de los desastres.[18]

El desenlace fue previsible, en la medida en que las tropas gubernamentales fueron capaces de neutralizar rápidamente la conjura y utilizaron la revuelta como un pretexto para decretar el estado de sitio y desatar la represión, la vena autoritaria al interior del gobierno se profundizó.

Los comunistas brasileños sobreestimaron sus propias fuerzas. El partido no contaba con las decenas de miles de afiliados y militantes que había asegurado tener, ni los obreros parecieron dispuestos a apoyarlos como habían imaginado los dirigentes del PCB. De esta manera el movimiento no pasó de un cuartelazo fallido, más parecido al golpismo *tenentista* que a una auténtica revolución proletaria. De modo paradójico, al pretender resistir el embate del fascismo en el país, la revuelta fracasada precipitaría el arribo al poder de un régimen de corte fascistoide en Brasil.

Prestes fue hecho prisionero; torturado salvajemente y condenado a 16 años de prisión por el Tribunal de Seguridad Pública,

[18] John W. F. Dulles, *Brazilian Communism, 1935-1945: Repression during World Upheaval*, Austin, University of Texas Press, 2014, pp. 131-133; Mota y López, *op. cit.*, p. 484.

en tanto que su mujer, la comunista judía alemana Olga Benário, embarazada de Prestes, fue extraditada por la policía brasileña a la Alemania nazi y entregada sin más a la GESTAPO. En Alemania dio a luz bajo cautiverio a una hija, Leocadia, que los nazis le arrebataron, y eventualmente fue deportada al campo de concentración de Ravensbrück y de allí al Centro de Eutanasia de Bernburg, donde fue ejecutada en la cámara de gas en 1942.[19]

El gobierno de Vargas se radicalizó y dio un giro a la derecha al proclamar una nueva Ley de Seguridad Nacional que virtualmente suspendió los derechos civiles y políticos de los brasileños. Se decretó el estado de guerra. La pena de muerte fue reinstaurada, y dio inicio una era de terror que desató una persecución feroz, no sólo de los comunistas, sino de todos aquellos que fueran considerados como opositores al régimen. El *New York Times* llegó a hablar de 7 mil presos políticos que languidecían en las prisiones brasileñas, muchos de los cuales habían sido sometidos a los tormentos más crueles e inhumanos.[20]

Bajo la normativa de la Constitución de 1934 el periodo presidencial de Vargas estaba a punto de concluir y había elecciones programadas para enero de 1938, en las que Vargas estaba impedido de buscar la reelección, cuando en un discurso transmitido por la radio en cadena nacional, Getúlio denunció la existencia de una supuesta conjura comunista para derrocarlo, a la que denominó como Plan Cohen. En realidad, la supuesta intriga no era sino una burda fabricación del gobierno, que, tiempo después se descubriría, fue fraguada por un integralista, el capitán Olímpio Mourão Filho, quien tendría posteriormente un protagonismo clave en el golpe de Estado de 1964, para crear un clima propicio a la dictadura.[21]

[19] Fernando Morais, *Olga: Revolutionary and Martyr*, Nueva York, Grove Press, 2007.

[20] Mota y López, *op. cit.*, p. 485.

[21] Adriana Iop Bellintani, *Conspiração contra o Estado Novo*, Porto Alegre, Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul, EDIPUCRS, 2002, pp. 55-58.

La deriva al autoritarismo: el *Estado Novo*

En la mañana del 10 de noviembre de 1937, Vargas dio un golpe de Estado al tiempo que proclamaba la creación de un nuevo Estado, inspirado en el régimen instituido en Portugal por Antonio de Oliveira Salazar, igualmente denominado como *Estado Novo*, cuyos principios fueron tomados de la Italia de Mussolini, más que de la Alemania de Hitler. La dictadura fue en muchos sentidos la culminación de las tendencias iniciadas en 1930. La centralización del Estado se agudizó. Se suspendieron los derechos constitucionales; se introdujo una nueva y draconiana Ley de Seguridad Nacional, con su correspondiente Tribunal, se declaró el estado de guerra, mismo que fue aprobado a la fuerza por el Congreso brasileño.

El ministro de Justicia, Francisco Campos, fue el encargado de redactar a toda prisa una nueva Constitución en la que se definieron los contornos del nuevo orden dictatorial y corporativo: poder concentrado en el jefe de Estado, responsable directo de la política social, económica y exterior. Para exaltar la profundidad del cambio de régimen, Campos hizo que se quemaran en una ceremonia pública todas las banderas estatales, señalando el fin del federalismo y el inicio del nuevo régimen.

Para legitimar al nuevo Estado, Vargas encargó al nuevo Departamento de Prensa y Propaganda, claramente inspirado en el aparato nazi creado por Goebbels, inculcar un sentimiento de orgullo nacional y enseñar a los brasileños que eran parte de una gran familia nacional. El sistema de educación pública fue utilizado como foro principal de adoctrinamiento, en tanto que los periódicos, la radio, revistas y noticiarios cinematográficos fueron sometidos a una estricta censura por parte del Estado.

La prohibición de los partidos políticos y los sindicatos por la nueva Constitución se haría extensiva a los integralistas, antiguos aliados del régimen, los cuales, irritados por el cierre de su organización, protagonizarían un intento fallido de insurrección para

derrocar a Vargas, conocido por la historiografía brasileña como el Levantamiento Integralista. En efecto, el 11 de mayo de 1938 los integralistas atacaron el Palacio de Guanabara, residencia oficial del presidente, donde se hallaba Vargas. El ataque fue repelido por la policía y el ejército.[22] Sólo en Río de Janeiro, 1 500 integralistas fueron detenidos y encarcelados. Salgado se mantuvo oculto en São Paulo, hasta que fue detenido en enero de 1939 y deportado a Portugal, donde el dictador Salazar le ofreció asilo.[23]

La política exterior bajo los gobiernos de Vargas (1937-1945): una equidistancia pragmática frente a las grandes potencias

A partir de 1930, y, de manera señalada, después del fin de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Brasil se enfocaría, de manera preferente, en conseguir el desarrollo económico e industrial de la nación. La relación con Estados Unidos en particular fue instituida por expectativas, frustradas, de que el país recibiría una ayuda financiera semejante al Plan Marshall, en virtud de su participación en el conflicto bélico al lado de los Aliados. Tales esperanzas, no correspondidas, darían lugar a un profundo recelo acerca de las motivaciones norteamericanas y a un escepticismo generalizado sobre la posibilidad de que ambas naciones pudieran llegar a mantener una relación especial.

La llegada del régimen discrecional brasileño al poder coincidiría en el tiempo con la agudización de la crisis de entreguerras que fatalmente desembocaría en una nueva contienda mundial. El comercio mundial declinó de modo catastrófico. Hubo desempleo

[22] José Augusto Ribeiro, *A Era Vargas: 1882-1950: o primeiro governo Vargas*, Río de Janeiro, Casa Jorge Ed., 2001, pp. 176-179.

[23] Elmer R. Broxson, *Plinio Salgado and Brazilian Integralism, 1932-1938*, Ann Arbor, Michigan, 1972 (Tesis de maestría, Catholic University of America), pp. 97-111.

masivo, más de dos millones de parados en Gran Bretaña, seis millones en Alemania y 15 millones en Estados Unidos. Las divisas oscilaban de forma violenta y descontrolada.

En 1931 la libra esterlina se vio obligada a abandonar el patrón oro. Ante la tempestad subsecuente, los países se aislaron dentro de sus propios sistemas nacionales, y cuanto más industrializado era un país, mayor fue su repliegue de cara al mundo exterior. Ese mismo año, Alemania puso fin al marco como divisa libre y optó por llevar a cabo su comercio internacional a través del trueque. Un año más tarde, Gran Bretaña, principal adalid del libre comercio, introdujo aranceles proteccionistas, haciéndolos extensivos a sus colonias, lo que afectó de manera señalada a los países subdesarrollados como Brasil y Argentina. En 1933, el nuevo presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, devaluó el dólar y emprendió una política de recuperación económica nacional, sin tomar en cuenta al resto de los países. La guerra económica había comenzado, tomando desprevenidos a muchos países. Era una guerra de todos contra todos.[24]

Entre las élites políticas del *Estado Novo* se propagó el razonamiento, que a la postre se verificaría como correcto, de que la deriva mundial habría de conducir de modo inevitable a la guerra. Europa iba de crisis en crisis, aumentando con ello la probabilidad de un conflicto generalizado.

Para el entonces Ministro de Finanzas de Vargas, Osvaldo Aranha (1894-1960), la lucha entre las naciones se tornaba en un conflicto "a vida o muerte". El rearme en Europa y los conflictos de Leticia entre Perú y Colombia y del Chaco entre Bolivia y Paraguay aumentaban la sensación de peligro inminente. La preocupación principal de los dirigentes brasileños era, no obstante, su vecino inmediato, la Argentina, nación a la que se veía como una potencia expansionista y potencialmente agresiva.[25]

[24] A. J. P. Taylor, *The Second World War. An Illustrated History*, Harmondsworth, Middlessex, Penguin Books, 1976, p. 17.

[25] Hilton, *op. cit.*, pp. 5-10.

El descalabro de la economía mundial después de la caída del mercado de valores de Wall Street dio lugar a una intensa competencia entre Gran Bretaña, Estados Unidos y Alemania por el acceso a los mercados y los recursos de Brasil. Esta rivalidad fue especialmente apremiante para los dos últimos países, ya que tenían acceso limitado en las vastas zonas de África y Asia que aún seguían bajo dominio colonial.

Ante un contexto internacional volátil que se percibía como crecientemente amenazante, los militares brasileños buscaron de manera casi obsesiva la renovación del vetusto equipamiento de sus fuerzas armadas.

La persistencia de la crisis económica mundial dificultó enormemente dicha aspiración, en particular ante la dificultad, o franca renuencia, de parte de los socios históricos y tradicionales de Brasil: Estados Unidos y Gran Bretaña, por satisfacer tales demandas. En contraste, el gobierno de Hitler concedió subvenciones a los exportadores y lanzó una ofensiva comercial en América del Sur, con especial énfasis en Brasil, no sólo en virtud de sus inmensos recursos naturales, sino por la existencia de una importante comunidad de origen alemán residente en el país, lo que condujo, inevitablemente, a una intensificación del comercio brasileño con la Alemania nazi.[26]

El comercio entre Brasil y Alemania se cuadruplicó entre 1935 y 1938, de modo tal que Alemania terminaría por convertirse en el segundo socio comercial de Brasil, a muy corta distancia de Estados Unidos. Alemania estaba especialmente interesada en intercambiar materias primas y bienes agrícolas como caucho, café, algodón y cacao, por bienes de capital y manufacturados —armamento y municiones inclusive— que eran ávidamente ambicionados por los militares brasileños, en su afán por modernizar su industria y sus fuerzas armadas.[27]

[26] *Ibid.*, p. 198.

[27] Joseph Smith, *The United States and Latin America: A History of American Diplomacy, 1776-2000*, Londres, Routledge, 2005, p. 98.

Estados Unidos volvió entonces sus ojos a América Latina por medio de la célebre Política del Buen Vecino y de sus tratados comerciales recíprocos conexos, como mecanismos para incrementar el comercio con la región y para estimular su estancada economía nacional.[28] El instrumento de Alemania para lograr el mismo fin fue el sistema de marco de compensación (Aski), un arreglo bilateral, que excluía a terceros.[29]

Poco después de que el secretario de Estado norteamericano, Cordell Hull, firmase en febrero de 1935 un tratado comercial con el gobierno de Vargas, que entró en vigor el 1º de enero de 1936,[30] Brasil suscribió también un acuerdo con Berlín para el comercio en el sistema Aski. El arreglo era la antípoda del libre comercio preconizado por Estados Unidos, pero resultaba atractivo para los países latinoamericanos como México, Argentina y Brasil, en la medida en que sorteaba la exigencia de asignar divisas duras y reservas de oro, por entonces tan escasas, al financiamiento del comercio exterior.

Lo que siguió a partir de entonces fue un doble juego de Vargas, que lo llevó a proseguir una política pendular entre ambas potencias, en un intento por extraer la mayor utilidad posible de ambas partes en conflicto y maximizar de este modo los beneficios para su país. Dicha duplicidad involucró la negociación del alineamiento con Estados Unidos, a cambio de la transferencia tecnológica (siderúrgica de Volta Redonda) y la ayuda militar a través de la renovación del equipamiento de las Fuerzas Armadas brasileñas. Es interesante observar que hacia 1939, 60 % de las exportaciones de café sostenían de manera virtualmente exclusiva la economía de Brasil y ante esa realidad, Vargas pretendió superar la situación de dependencia a la que el país estaba sometido.

[28] *Loc. cit.*

[29] Luis E. Nieto Arteta, "El régimen de compensación y el comercio americano", en , vol. 9, núm. 36 (4) México, FCE, enero-marzo de 1943, pp. 560-590.

[30] Frank D. McCann, "La lucha por el comercio brasileño", en , México, El Colegio de México, vol. IX, núm. 2, 1968, p. 182.

La vía para lograr tal objetivo habría de ser la industrialización, la cual, considerada un factor crucial de progreso, sería adoptada por Vargas como proyecto de Estado. Y fue con el objetivo de "[…] impulsar a la industrialización que, Getúlio Vargas se aproximó sucesivamente a Alemania y Estados Unidos, dos potencias (entonces) antagónicas".[31] Dicha estrategia fue denominada por el historiador e internacionalista brasileño, Gerson Moura, como "*equidistancia pragmática*" entre las potencias, diplomacia que buscaba maximizar los beneficios para Brasil y conseguir la tan anhelada industrialización.[32]

La prolongación de dicho juego doble no fue tarea sencilla: a pesar de que tal postura brindó ingentes beneficios y comerciales a Brasil, fue evidente desde un principio para el propio Vargas incluso que no podría ser mantenida por mucho tiempo. En razón de su ubicación geoestratégica, Brasil habría de alinearse necesariamente con Estados Unidos. En palabras del propio Moura dicha estrategia fue *posible* en el bienio 1935-1937, *difícil* en 1938-1939, *quebrada* en 1939-1941 y *desechada por completo* después de la Reunión de Consulta de Cancilleres de las repúblicas americanas, celebrada en Río de Janeiro en enero de 1942, convocada inmediatamente después del ataque japonés a la base naval norteamericana de Pearl Harbor, hasta la declaración de guerra a las potencias del Eje por Brasil en agosto de ese mismo año.[33]

Al interior del gabinete de Vargas pronto se haría evidente una aguda división entre aliadófilos y germanófilos. Así, el canciller Osvaldo Aranha se mostraba abiertamente a favor de Estados Unidos, mientras que existían sospechas fundadas de que el

[31] Luiz Alberto Vianna Moniz Bandeira, *As Relações Perigosas: Brasil-EUA (De Collor a Lula)*, Río de Janeiro, Editora Civilização Brasileira, 2004, p. 51.

[32] Del autor en cuestión, véase *Relações Exteriores do Brasil, 1939-1950: Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão, 2012, p. 17.

[33] *Loc. cit.*

jefe del Estado Mayor del ejército, general Pedro Aurélio de Góes Monteiro —quien había participado en maniobras conjuntas con el ejército alemán y amenazado a Gran Bretaña con romper relaciones diplomáticas, en noviembre de 1940, cuando los británicos detuvieron en Gibraltar el barco *Siqueira Campos*, que transportaba a Brasil armas compradas a los alemanes—[34] o el propio ministro de Guerra, general Eurico Dutra, eran proclives al Eje (Alemania, Japón e Italia).

Otro connotado germanófilo dentro del gobierno de Vargas fue el infamemente célebre jefe de Policía del Distrito Federal, en Río de Janeiro, capitán Filinto Muller, de triste memoria por las torturas inflingidas a Prestes y otros comunistas después del Levantamiento de 1935, quien envió policías brasileños a Alemania para recibir adiestramiento especializado por la Gestapo,[35] y quien visitó la Alemania nazi en 1937 como huésped distinguido del gobierno de Hitler y como invitado personal de Heinrich Himmler.[36]

Por su parte, Aranha, quien se había desempeñado como embajador ante Estados Unidos desde 1934, fue ampliamente reconocido como un firme partidario del Panamericanismo y de la Política del Buen Vecino, iniciada por Roosevelt. Más tarde, como se verá, desempeñaría un papel protagónico en la Conferencia de Río de Janeiro de 1942. Durante su gestión como embajador, se impresionó vivamente con la democracia estadounidense y actuó siempre en defensa de las relaciones brasileñas con Estados Unidos convirtiéndose en amigo personal del presidente Roosevelt.[37]

[34] Neill Lochery, *Brazil: The Fortunes of War. World War II and the Making of Modern Brazil*, Nueva York, Basic Books, 2014, pp. 105 y 106.

[35] Stanley Hilton, *Brazil and the Soviet Challenge, 1917-1947*, Austin, University of Texas Press, 1991, pp. 116-120.

[36] Jordan M. Young, *Lost in the Stars of the Southern Cross: The Making of a Brazilianist*, ed. de autor, 2014, p. 43.

[37] Frank D. McCann Jr, *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*, Princeton, Princeton University Press, 2015, p. 127.

Aranha dimitió de su cargo de embajador por no aceptar los derroteros que Brasil había asumido después de la declaración del *Estado Novo*, en 1937. No obstante, al poco tiempo, en marzo de 1938 fue convencido por Vargas de que se hiciera cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y, una vez en el puesto, se enfrentó contra los elementos germanófilos dentro del gobierno, en busca de un mayor acercamiento con Estados Unidos, a lo largo del convulsionado periodo que antecedió a la Segunda Guerra Mundial. Su nombramiento como canciller causó un enorme alivio, no sólo en el Departamento de Estado norteamericano sino con el entonces embajador de ese país en Río de Janeiro, Jefferson Caffery.[38]

Durante el primer año de su gestión en el Ministerio de Relaciones Exteriores fue clara la preocupación del gobierno de Estados Unidos respecto a la política interna de Brasil, no sólo en relación con el *Estado Novo*, sino también por la intensificación de la propaganda fascista y nazi en un país con una inmensa colonia de italianos y alemanes.

A medida que avanzaba la década de los treinta, tanto italianos como alemanes volvieron sus ojos hacia América Latina como un territorio potencial para aumentar su influencia política y económica. Los italianos fueron especialmente activos en Argentina y Brasil, países en los que la existencia de importantes comunidades ofrecía una potencial base de operaciones.[39] Los gobiernos de Hitler y Mussolini buscaban sesgar a las repúblicas latinoamericanas a favor del Eje. Eso suponía el avivamiento del sentimiento antibritánico y por ende antinorteamericano, por medio de la propaganda y la penetración económica.

Después del fallido levantamiento integralista, el canciller recibió numerosos reconocimientos, entre ellos de la prensa nor-

[38] Lochery, *op. cit.*, pp. 29-31.

[39] Véase al respecto, por ejemplo, Ricardo Silva Seitenfus, "Ideology and diplomacy: Italian Fascism and Brazil (1935-1938)", en *Hispanic American Historical Review*, vol. 64, núm. 3, Duke University Press, 1984, pp. 503-534.

teamericana, por la firmeza con que el gobierno brasileño había enfrentado la embestida fascista y resistido la influencia alemana, lo que contribuyó en gran medida a cambiar la imagen de Brasil en el exterior.[40]

Entre 1933 y 1938, la Alemania nazi se convirtió en el principal mercado para el algodón brasileño y el segundo importador de café y cacao. El banco alemán para América del Sur estableció 300 sucursales en el Brasil de Vargas. El considerable incremento en el comercio militar y civil entre Brasil y la Alemania nazi disparó las alarmas en un Washington cada vez más temeroso de que se rompiera la unidad hemisférica.

Dicho nerviosismo habría de alcanzar su paroxismo en junio de 1940, al evidenciarse, tres días antes de la caída de París, el colapso total de Francia ante el embate de los ejércitos de Adolf Hitler, Vargas, a bordo del acorazado *Minas Gerais*, pronunció para las fuerzas armadas un discurso de cuño nacionalista y socializante, en que distanciaba a Brasil de Estados Unidos, en el que declaró que la época de los "liberalismos imprevisibles" había pasado y que se estaba asistiendo a la "exacerbación de los nacionalismos", una nueva etapa en la que las naciones fuertes se estaban imponiendo por medio de una organización basada en el sentimiento patriótico y sustentándose en la convicción de la propia superioridad nacional.

A decir de Vargas, la "economía equilibrada" no conformaba más "el monopolio del confort y de los beneficios de la civilización por las clases privilegiadas" y de ahí a que el Estado debiera de asumir la "obligación de organizar las fuerzas productivas", no para garantizar lucros personales o ilimitados a grupos cuya pros-

[40] "Big Fascist Plot Smashed in Brazil; Integralistas Planned Death of Vargas and Leaders in Cabinet and the Army. Foreign arms are found Nazi Agent is Arrested with Scores of Party Members 'Black List' is Found Nazi Agent Jailed Special Knives are Found", en *New York Times*, 19 de marzo, 1938.

peridad se basaba en la explotación de la mayoría, pero sí para el engrandecimiento de la colectividad.

La democracia económica debería sustituir a la democracia política, ya que no había más lugar para los "regímenes fundados en privilegios y distinciones". Este discurso (que incluso los comunistas brasileños, presos o en el exilio, aplaudieron por interpretarlo como un "gran golpe en la política de sumisión al imperialismo norteamericano" al seguir vigente el Pacto de Hierro entre la URSS y la Alemania nazi) fue visto en Washington como "germanófilo" y consternó al presidente de Estados Unidos, Franklin D. Roosevelt, por dejar entrever la amenaza de alineamiento de Brasil con las potencias del Eje.[41]

En mayo de 1941, a un mes escaso de invasión a la Unión Soviética por la Alemania nazi, y el inicio de la "Solución final", todavía Vargas envió un telegrama de felicitación a Hitler por su cumpleaños, utilizándolo como oportunidad deliberada para recalcar la ambigüedad, y jugar con la inseguridad de los Aliados para negociar nuevas ventajas y concesiones para su país . El despacho rezaba del modo siguiente "mis mejores deseos para su felicidad personal y la prosperidad de la nación alemana".[42] Tales insinuaciones periódicas a las potencias del Eje, además del rápido aumento en el comercio civil y militar entre Brasil y Alemania nazi llevarían a los funcionarios estadounidenses a preguntarse, "¿Quién es Vargas y de qué lado está?".

En marzo de 1942, en protesta por el ataque alemán contra cuatro buques brasileños en aguas norteamericanas, el gobierno de Vargas firmó con el de Roosevelt los llamados Acuerdos de Washington, o Acuerdo de Préstamo-Arrendamiento. Por medio de éstos, Washington se obligaba a aportar 100 millones de dólares para la modernización y puesta en marcha de la industria del acero

[41] "Vargas Speech called Bid for Home Support", en *New York Times*, 13 de junio, 1941.

[42] Robert M. Levine, *Father of the Poor? Vargas and His Era*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 65.

y 200 millones destinados a la compra de material bélico para Brasil, mientras que ambos países se comprometían a compartir información y colaborar para la protección y seguridad mutuas.[43]

La exclusión de Alemania dejó abierto y libre al mercado brasileño para ser disputado por norteamericanos y británicos. Londres, sin embargo, no era ya un competidor tan formidable como lo había sido Berlín, además de que, al encontrarse implicado en una guerra total, lo que menos quería era indisponer la buena voluntad de Washington, o poner en predicamento la relación "especial" con Estados Unidos.

Vargas había jugado simultáneamente a dos cartas contrapuestas para aumentar su margen de maniobra y negociación: la Alemania Nazi y Estados Unidos, lo que lo llevó a seguir una estrategia de política exterior de "equidistancia pragmática", según el término acuñado por el internacionalista brasileño Gerson Moura, ya que, incluso bajo una situación de dependencia, Brasil consiguió mantener un grado relativo de autonomía frente a la potencia del Norte.[44] Siempre, según Moura, es posible hablar de una *autonomía dentro de la dependencia,* si se adopta, para conseguir esa autonomía, una equidistancia entre los centros hegemónicos emergentes.

La crisis de 1930 también había apremiado al gobierno brasileño a adoptar una política estatista de corte proteccionista, con un Estado fuerte orientado al desarrollo de la industria nacional. Es entonces que el "desarrollismo" aparece como modelo alternativo de desarrollo económico, como resultado de fuertes presiones, tanto internas como externas, a decir de Amado Luiz Cervo.[45]

[43] Lend-Lease Agreement signed at Washington, March 3, 1942, entered into force March 3, 1942, 1942, For. Rel. (V) 815. En http://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/b-br-ust000005-0909.pdf.

[44] Gerson Moura, *Tio Sam chega ao Brasil. A penetração cultural americana*, Río de Janeiro, Editora Brasiliense, 1984.

[45] Amado Luiz Cervo, *A História da Política Exterior do Brasil*, Brasilia, UNB, 2011.

Las presiones externas emanaban de la crisis del capitalismo y de la consiguiente escasez de créditos y de mercados, así como de la caída de exportaciones primarias brasileñas, en especial el café, lo que impidió la continuación del modelo tradicional de las importaciones de manufacturas y de las exportaciones de materias primas. Las presiones internas provenían de las nuevas necesidades de urbanización y de empleo, de ingreso y bienestar de las masas urbanas, de la crítica de los intelectuales brasileños preocupados con el atraso histórico de Brasil, de una burguesía ávida de negocios y de los militares que deseaban poner al día unos medios de defensa anacrónicos.

En ese contexto, a ojos de muchos, la industrialización pareció también la manera más eficaz de proteger al país en un escenario internacional marcado por el proteccionismo comercial de todos contra todos y de la carrera armamentista tendiente a la guerra mundial. Un ejemplo que resume la complementación entre política interior y exterior, así como el grado de industrialización alcanzado por Brasil en aquel momento gracias a la cooperación con Estados Unidos, es la Compañía Siderúrgica Nacional (CSN) Volta Redonda, la primera fábrica de acero en Brasil y la mayor de América Latina.

Vargas supo aprovechar las rivalidades entre las potencias del Eje y las democracias occidentales para avanzar en el desarrollo industrial de su país. De este modo aceptó empréstitos alemanes. Aunque Vargas profesaba admiración abierta por Hitler y Mussolini e incluso coqueteó con el fascismo, adoptando muchos de sus rasgos en la construcción de su *Estado Novo*, acabó por establecer una firme alianza con Washington.[46]

Con la eclosión de la guerra, la equidistancia que Vargas buscó llevar a cabo, ya bien decantándose hacia Estados Unidos, ya bien

[46] Larry Rother, *Brazil on the Rise. The story of a Country Transformed*, Londres, Palgrave MacMillan, 2012, p. 23.

a Alemania, fue volviéndose poco a poco impracticable, especialmente después del bloqueo naval impuesto por la armada británica sobre el Atlántico norte en septiembre de 1939.

En 1941, la necesidad de reclutar a Brasil como un aliado para obtener su caucho en la producción de armamento y en el manejo de bases militares estratégicas en su territorio se había vuelto tan imperiosa para Washington, que finalmente el Departamento de Estado norteamericano se vio obligado a hacer importantes concesiones comerciales y financieras al gobierno de Vargas.

Las compañías y agencias gubernamentales norteamericanas habían sido reticentes a prestar oídos a las peticiones de ayuda para la creación de una industria pesada en América Latina. No obstante, la mera insinuación de que Brasil pudiera acudir a la Alemania nazi, para solicitarle ayuda, removió todos los obstáculos.

Después del ataque-bombardeo japonés contra la base estadounidense de Pearl Harbor en el océano Pacífico, el 7 de diciembre de 1941, que se cobró la vida de más de 2 400 militares estadounidenses, hizo imposible persistir en el equívoco y obligó al alineamiento sin vacilaciones. Fue sólo a partir de entonces que Brasil accedería a las oberturas estadounidenses para celebrar una reunión interamericana de cancilleres de carácter urgente y formar un frente unido contra el Eje.

En la Conferencia de Río de Janeiro de 1942, presidida por Aranha, Brasil y el resto de los países latinoamericanos acordaron finalmente romper relaciones con los países del Eje, bajo el espíritu de la Política del Buen Vecino, excepción hecha por Argentina y Chile, que lo harían únicamente hasta 1945.[47] Al momento de su clausura la reunión de Río presentó un frente unido contra el Eje. Brasil iría mucho más allá en los años siguientes.

[47] Thomas M. Leonard y John F. Bratzel, *Latin America During World War II*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 2007, pp. 132 y 133.

Al final, Vargas autorizaría la construcción y establecimiento de bases militares estadunidenses en el norte y nordeste brasileños a cambio del financiamiento y construcción de la primera siderúrgica brasileña de Volta Redonda, por medio de los llamados Acuerdos de Washington de 1942, que llevarían definitivamente al rompimiento con el Eje.

La ruptura de relaciones con un país que hasta entonces había sido un socio estratégico en América del Sur para la Alemania Nazi, provocó la ira de Hitler, quien dio la orden de que submarinos alemanes atacaran a los barcos mercantes brasileños. Así, el 16 de febrero de 1942 fue atacado el *Buarque* en ruta a Nueva York; dos días después fue hundido el *Olinda* y torpedeados varios buques más. En una nueva escalada en agosto de 1942, fueron atacadas y hundidas varias embarcaciones mercantes frente a las costas del estado de Sergipe, lo que provocó, además la muerte de muchas personas, incluidos varios niños.[48]

Después de muchas vacilaciones, el gobierno de Vargas finalmente declaró la guerra a Alemania y a los demás países del Eje el 22 de agosto de 1942, espoleado por la indignación popular generada por las represalias alemanas y por las actividades quinta columnistas de los agentes nazis que intentaban sembrar insidia entre importantes comunidades de origen alemán en Brasil, volviéndose un socio importante para la causa aliada.

La cuenca del Amazonas contenía la virtual totalidad de árboles de caucho nativos en existencia. Los planificadores del Departamento de Defensa de Estados Unidos vieron en ellos una fuente de látex, materia prima fundamental para la industria de guerra. Las otras fuentes principales de caucho, plantaciones británicas, francesas y holandesas en el sureste de Asia habían sido ocupadas por las fuerzas japonesas. Por lo tanto, los gobiernos de Brasil

[48] Andrea Helena Petry Rahmeier, "As relações diplomáticas entre Alemanha e Brasil, no periodo de 1937 a 1942", en *História Unisinos*, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto de 2013, pp. 168-178.

y Estados Unidos establecieron un programa conjunto, diseñado para aumentar la producción de caucho en la Amazonía, y destinarlo a las fábricas estadounidenses. Estados Unidos invirtió millones de dólares en el plan para revivir la industria cauchera brasileña.[49]

Tras la reunión de Río, Vargas y sus asesores militares acordaron el envío de una división de infantería a Europa occidental para unirse en el esfuerzo bélico aliado y comenzaron la planeación de su expedición con autoridades militares norteamericanas. Dos comisiones militares conjuntas, una en Washington y la otra en Río, iniciaron los preparativos necesarios para el adiestramiento, equipamiento y transporte de dichas tropas. La división, compuesta por 25 000 efectivos, eventualmente vería acción en el frente italiano y sería bautizada como la Fuerza Expedicionaria brasileña.[50] El destacamento luchó contra los alemanes en las batallas de Monte Castelo, Montese y Colecchio[51] y tomaron la ciudad de Turín en abril de 1945.[52]

Vargas suscribió, además, un acuerdo con Roosevelt por medio del cual autorizó a la Fuerza Aérea norteamericana a construir y operar una base militar en el nordeste de Brasil, en la ciudad de Natal, capital del estado de Rio Grande do Norte, paraje en el que Brasil sobresale hacia el Atlántico Sur y es el punto más cercano de América con África.

La base estadounidense de Natal no sólo evitó la posibilidad de un puente aéreo alemán, sino que también hizo posible la creación de una importante ruta de suministro aliada a la zona de

[49] Seth Garfield, *In Search of the Amazon: Brazil, the United States, and the Nature of a Region*, Duke University Press, 2013.

[50] Ricardo Bonalume Neto, *Brazilian Expeditionary Force in World War II*, Osprey Publishing, 2011; Andrea Giannasi, *Il Brasile in guerra. La partecipazione della Força Expedicionaria Brasileira alla Campagna d'Italia (1944–1945)*, Civitavecchia-Roma, Prospettiva editrice, 2004.

[51] Mota y López, *op. cit.*, p. 500.

[52] Taylor, *op. cit.*, p. 220.

guerra europea. A principios de 1944, Natal se convertiría en la base aérea norteamericana más activa en el mundo y punto de partida de miles de cazabombarderos y aviones de carga con destino a Europa.

A cambio de la concesión de la base militar, Brasil recibiría financiamiento y ayuda militar y tecnológica por parte de Estados Unidos. De modo crucial, Roosevelt otorgó a Brasil financiamiento para la planta siderúrgica de Volta Redonda, antecedente de la Compañía Siderúrgica Nacional de Brasil, misma que fue construida en Pennsylvania y trasladada en su integridad desde allí a un sitio cercano a Río de Janeiro, donde fue inaugurada en 1946. Proyecto que originalmente se le había encargado a la empresa alemana Krupp, lo que de nuevo muestra cómo los flirteos alternativos de Vargas con alemanes y norteamericanos habían dado a la diplomacia brasileña gran poder de negociación respecto a Washington.[53]

Tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, Vargas intentó prolongar su mandato, pero fue disuadido de ello por los militares brasileños. Con la derrota del Eje, soplaban vientos de democracia en el mundo y no fueron pocos los que repararon en el contrasentido que suponía el que un Brasil gobernado por un dictador, que además había coqueteado con las potencias del Eje, se sentara a la mesa en San Francisco al lado de las democracias. Vargas diría que no había sido derrocado por los militares sino por el embajador de Estados Unidos en Brasil, Spruille Braden (1894-1978), diplomático norteamericano que ya había estado involucrado en el derrocamiento del gobierno encabezado por Edelmiro Julián Farrell y Juan Domingo Perón en Argentina.[54]

[53] Hilton, *op. cit.*, pp. 217-219.
[54] Mota y López, *op. cit.*, p. 533.

La democratización posbélica, 1945-1964

El periodo conocido por la historiografía brasileña como de democratización llevó a la presidencia de la República al antiguo ministro de Guerra, general Eurico Gaspar Dutra (1946-1951). Esta nueva etapa en la historia política de Brasil habría de prolongarse sin mayores sobresaltos hasta 1964, lo que hizo de ella el periodo más largo de estabilidad institucional del sistema republicano.

Hasta el establecimiento de la "política exterior independiente" de Quadros en 1961, Brasil fue un aliado especial de Estados Unidos. Fue el único país de América Latina en combatir junto a los Aliados de modo contundente durante la Segunda Guerra Mundial,[55] por lo que Brasil se constituyó en un socio estratégico que le proveyó del uso de las bases navales de Belén, Natal y Recife, además de enviar la *Força Expedicionária Brasileira* a los teatros de guerra europeos.

Al terminar esta guerra y despuntar la Guerra Fría, Brasil fue crucial para Estados Unidos, tanto en lo que se refiere a la creación de la Organización de los Estados Americanos (OEA) en 1948, durante la Conferencia de Bogotá, como para la continuación y fortalecimiento del sistema interamericano. En la Conferencia Panamericana efectuada en Petrópolis en septiembre de 1947 Brasil suscribió, junto con los demás países del continente, el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR), propuesto por Estados Unidos.[56]

El acuerdo preveía intervenciones militares bajo comando norteamericano, donde se diera una amenaza a "la paz y la seguridad". Washington intentó también, de acuerdo con las iniciativas del Pentágono y de sus fuerzas armadas, establecer en Río una or-

[55] México contribuyó al esfuerzo bélico de forma más bien modesta, al enviar al llamado Escuadrón 201 a los teatro de guerra en el Pacífico.

[56] Monica Hirst, *The United States and Brazil: A Long Road of Unmet Expectations*, Nueva York, Routledge, 2005, pp. 5 y 49.

ganización militar permanente, comandada por los países grandes del hemisferio: Estados Unidos, México, Brasil y Argentina.

Dicho organismo asumiría las funciones de la Junta Interamericana de Defensa y sería la encargada de hacer efectivo el mando para afianzar un sistema militar multilateral. Aunque tal iniciativa contó con el apoyo de Brasil, fue desechada ante la oposición de Argentina y México. Brasil junto con Chile y Estados Unidos impulsaría una declaración anticomunista que, esta vez, sería secundada por Argentina.[57]

[57] David Sheinin, *The Organization of American States*, Piscataway/New Jersey, Transaction Publishers, 1995, p. 149.

2. Democracia fugaz, dictadura militar y nueva transición a la democracia (1945-1995)

La Nueva República, 1945-1964. El alineamiento de Brasil con Estados Unidos en 1946

Brasil procuraba cosechar los frutos políticos y económicos de su participación en la Segunda Guerra Mundial, como aliado de Estados Unidos y por haber sido el único país latinoamericano en haber enviado tropas al teatro europeo de operaciones. No en vano fue uno de los fundadores, en 1946, de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), máxima expresión institucional del nuevo orden mundial que se deseaba crear a partir de los escombros de aquella hecatombe.

En 1947, el canciller Aranha presidió la primera y la segunda sesión especial de la Asamblea de la ONU. La activa participación brasileña en la creación de la ONU otorgó al país, desde 1949, el privilegio de pronunciar el discurso de apertura de las sesiones anuales de la Asamblea General de la Organización, medida adoptada en pleno clima de confrontación de la Guerra Fría y como una forma de evitar que tanto Estados Unidos como la URSS disputaran el privilegio, pero que desde entonces ha correspondido a Brasil.[1]

[1] Luiz Felipe de Seixas Corrêa [coord.], *Brazil in the United Nations, 1946-2011*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério Relações Exteriores do Brasil, 2013, p. 36.

En 1945, tras el derrocamiento de Getúlio Vargas por un golpe militar, se convocó a una nueva Asamblea Constituyente, la cual redactó y promulgó una nueva Constitución que restauraba derechos individuales, a continuación hubo elecciones donde surgieron nuevos partidos políticos, como el Partido Laborista Brasileño y el Partido Social Democrático, ambos organizados por Vargas y la conservadora Unión Democrática Nacional. Vargas decidió no presentar su candidatura a la presidencia, pero se mantuvo tras bambalinas, en busca de un pronto retorno al poder.

El 18 de septiembre de 1946 fue promulgada una nueva Constitución, la quinta desde la independencia de Brasil, en la que se consagraba el retorno del país a la democracia, pues restauró los derechos y libertades suprimidos por la Constitución de 1937, e incluso permitió, por breve tiempo, la participación del Partido Comunista brasileño en los procesos electorales.

La toma de posesión de Dutra tuvo lugar en medio de un escenario político internacional que avanzaba rumbo al bipolarismo ideológico y a la división entre dos grandes bloques de poder, encabezados por las superpotencias, escisión certificada por la Doctrina Truman.

Dutra optó por seguir el canon político-ideológico de Estados Unidos. En reafirmación de dicha postura, su gobierno declaró ilegal al Partido Comunista Brasileño en mayo de 1947,[2] organización que había recibido 10 % de la votación, en la primera elección democrática de 1945[3] —bajo el pretexto de que servía a los intereses de una potencia extranjera, esto es la URSS— se incautó de sus propiedades, despojó de las inmunidades legislativas a todos sus parlamentarios y, finalmente, desató una implacable persecución policial contra sus militantes.

[2] Leslie Bethell, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 1995, p. 191.

[3] Leslie Bethell, *Latin America: Politics and Society Since 1930*, Cambridge, Cambridge University Press, 1998, p. 103.

El secretario general del PCB, Prestes, acusó a Dutra de haber procedido de forma ilegal con ese partido en obediencia de los dictados del presidente norteamericano, Harry S. Truman. Como corolario de su nueva política anticomunista en favor de Estados Unidos, el gobierno brasileño rompió relaciones diplomáticas con la Unión Soviética y con los países del bloque socialista de Europa Oriental y se negó a reconocer a la nueva República Popular China de Mao Zedong después de la instauración del régimen comunista en aquel país.

Como ministro de Relaciones Exteriores, Dutra nombró al diplomático Raul Fernandes, quien había fungido como delegado plenipotenciario brasileño en las Conferencias de Paz en 1919 y que había sido uno de los signatarios brasileños del Tratado de Versalles y representante de su país en la Comisión de Reparaciones resultante.

En 1946 los presidentes Dutra y Truman se reunieron en Washington, lo que constituyó la primera visita de un presidente brasileño a ese país. Como resultado de dicho encuentro, Dutra promovió, a instancias del presidente norteamericano, la fundación de la Escuela Superior de Guerra, creada en agosto de 1949.

La institución se basaba en los *war colleges* norteamericanos, en los que los militares brasileños habían recibido adiestramiento bélico durante la contienda mundial. Los militares brasileños de la época eran profundamente conservadores y de modo previsible se alinearon con los militares norteamericanos, con quienes habían desarrollado una fuerte identificación durante la guerra. Dicha generación de militares tenía la convicción de que Brasil podría llegar a convertirse en una gran potencia, siempre y cuando hubiese la voluntad política necesaria para conseguir tal objetivo y, sobre todo, que se generase un método propio de planificación para el desarrollo.[4]

[4] Escola Superior de Guerra, *Nossa História*. En http://www.esg.br/index.php/es/2014-02-19-17-51-50/nossa-historia.

Fue precisamente esta generación, inspirada por tales designios, la que habría de emprender el estudio, entre 1951 y 1952, del llamado Concepto de Seguridad Nacional que desembocó en la formulación y posterior desarrollo de la Doctrina de Seguridad Nacional, misma que formaría el fundamento del golpe de Estado de 1964 y del posterior Estado burocrático autoritario que regiría a Brasil hasta 1985.

En definitiva, se debe a Dutra buena parte del predominio que Estados Unidos ejerció sobre Brasil en las décadas siguientes, en tanto el nuevo régimen privilegió las relaciones políticas y económicas con Estados Unidos, forjando una alianza informal. De esa época data también la primera adopción del llamado *American way of life* por las clases brasileñas medias y altas, reflejada en la imitación por éstas de los patrones de consumo y estilos de vida de sus contrapartes estadounidenses.[5]

Bajo la presidencia de Dutra se dio un estrecho alineamiento con Estados Unidos, un americanismo sin precedente: se siguió la postura norteamericana en cualquier asunto internacional, con la esperanza de obtener beneficios económicos y políticos ligados al esfuerzo bélico brasileño en la Segunda Guerra Mundial.

Como parte de esta nueva estrategia, el gobierno brasileño procedió a la ilegalización del Partido Comunista Brasileño y a la ruptura de relaciones diplomáticas y de vínculos comerciales y económicos con la URSS y el bloque socialista en un contexto de Guerra Fría. Bajo su gobierno se dio la adopción del liberalismo como nueva política económica.[6]

La prioridad de la política exterior de Dutra fue seguir la postura norteamericana en cualquier asunto internacional con la esperanza de obtener beneficios políticos y económicos vinculados al

[5] Carlos Giannazi, *A doutrina da segurança nacional e "milagre econômico" (1969-1973)*, São Paulo, Cortez Editora, 2014. Véase también Moura, *Tio Sam chega...*

[6] Hélio Silva, Maria Cecília Ribas Carneiro, *Eurico Gaspar Dutra, a espada sob a lei, 1946-1951*, Grupo de Comunicação Três, 1983, pp. 120-135.

esfuerzo bélico brasileño. La diplomacia brasileña estaba convencida de que habría de tener un papel más destacado en las discusiones y diseño del nuevo orden internacional de la posguerra y en la cuestión europea y que iba a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU.

No obstante, las prioridades estadounidenses se encontraban en Europa y Japón. Baste recordar que Estados Unidos repartió 13 mil millones de dólares en esos países a través del Plan Marshall, mientras que apenas 400 millones de dólares fueron asignados a los países en vías de desarrollo de América Latina, es decir, menos de 2 % de los fondos norteamericanos destinados a la ayuda exterior.[7] La atención exclusiva de Estados Unidos en Europa y Asia fue el principal obstáculo al éxito de la estrategia internacional de Dutra.

Así, pese a las muchas iniciativas brasileñas para congraciarse con Washington no hubo correspondencia de parte del gobierno norteamericano. Las tan anheladas inversiones nunca llegaron, ni como incrementos a la industria local, ni en términos de cooperación internacional, ni el alineamiento en automático a la política norteamericana redundó en las ganancias diplomáticas esperadas; todo lo cual terminó por alimentar aún más, entre ciertos sectores, un sentimiento antinorteamericano y el rechazo a la llamada "relación especial" con Estados Unidos. Hubo incluso quienes comenzaron a pensar que el imperialismo norteamericano pudiese ser más nocivo que la tan cacareada "amenaza comunista".[8]

[7] Michael J. Hogan, *The Marshall Plan: America, Britain, and the Reconstruction of Western Europe, 1947-1952*, Cambridge, Cambridge University Press, 1987; Robert Harrison Wagner, *United States Policy Toward Latin America: A Study in Domestic and International Politics*, Stanford University Press, 1970, p. 48; Leslie Bethell, Ian Roxborough, *Latin America Between the Second World War and the Cold War: Crisis and Containment, 1944-1948*, Cambridge, Cambridge University Press, 1997, p. 22.

[8] Sobre las expectativas defraudadas de la diplomacia brasileña bajo Dutra, véase Gerson Moura, *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*, Río de

El gobierno de Dutra estuvo marcado también por una política económica basada en los ideales liberales, el rápido agotamiento de las reservas de divisas acumuladas durante la guerra y una política severa de restricción salarial. Dutra tomó la iniciativa de apartar al país del bloque socialista de Europa del Este, incluida la proscripción del PCB en 1947 con el argumento de que dicho partido servía a los intereses de la Unión Soviética, potencia con la que Brasil rompió relaciones diplomáticas en 1948.

A Dutra se le debe gran parte de la influencia que Estados Unidos habría de ejercer sobre Brasil en las décadas siguientes. El nuevo presidente apoyó a los norteamericanos en la Guerra Fría, implicando a su país en la división global entre los bloques capitalista y socialista. Se rompieron las relaciones diplomáticas con la URSS, y se revocó el registro legal al PCB, lo que obligó a los comunistas brasileños a actuar de nuevo en la clandestinidad.

Se abrieron las puertas de la economía brasileña a numerosas importaciones de Estados Unidos (bienes superfluos y obsoletos) y la divisa brasileña, el cruzeiro, fue devaluada, para evitar con ello un crecimiento excesivo de las importaciones suntuarias. El ala nacionalista del partido en el poder hizo una fuerte campaña contra el gobierno y lo obligó a retroceder un poco en lo que vino a denominarse como su *entreguismo*. Mientras tanto, las oligarquías industriales exigieron la congelación del salario mínimo, con el fin de garantizar la acumulación de capital, lo que dio lugar a numerosas huelgas, cuya propagación fue atribuida a los comunistas.

El conflicto de Oriente Medio se agravó seriamente en ese periodo. En misión de paz organizada por la recién creada Organización de las Naciones Unidas, Brasil envió 6 300 efectivos, los que, junto con soldados de otros países, llevaron a cabo la ocupa-

---

Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, Centro de Documentação de História Contemporânea, 1990.

ción de la región del Canal de Suez, que había sido invadida por Israel en 1956.[9]

Cuando dichas esperanzas se vieron defraudadas, hubo una frustración evidente de parte del gobierno de Dutra, mismo que comenzó, hacia el final de su mandato, un alejamiento progresivo respecto a las posiciones de Washington.

En 1951, Vargas volvería a la presidencia, esta vez de manera democrática, por medio de una victoria electoral absoluta al frente del Partido Trabalhista Brasileiro en las elecciones del 3 de octubre de 1950, en las que obtuvo 3 850 000 votos, es decir, cerca de 50 % de los sufragios emitidos, sobre los 2 342 000, o 29.7 % obtenido por su principal contrincante, Eduardo Gomes, de la conservadora União Democrática Nacional (UDN).[10] El retorno del líder carismático "a los brazos del pueblo", tal y como había prometido, desató una gran fiesta popular, que incluso ayudó a olvidar, siquiera un poco, el reciente "desastre" del 16 de julio de ese año en el estadio de Maracaná, cuando la selección verde-amarilla perdió la final de la Copa del Mundo contra la escuadra uruguaya.

De modo inverso, su segunda presidencia habría de marcar un enfriamiento señalado de las relaciones con Estados Unidos, a cuyo gobierno culpaba de su caída en 1945 y en el que encontró un chivo expiatorio conveniente para consolidar su popularidad interna y al cual achacar todos los problemas del país. No obstante, su principal preocupación en materia de política exterior fue buscar la cooperación del gobierno de Harry S. Truman para hacer avanzar el programa de desarrollo económico brasileño que se había trazado.

Con dicho fin se estableció una Comisión Mixta Brasil-Estados Unidos, creada para formular un proyecto que financiara un pro-

[9] Kai Michael Kenkel, *South America and Peace Operations: Coming of Age*, Londres, Routledge, 2013, pp. 98 y 99.

[10] Dieter Nohlen, *Elections in the Americas: A Data Handbook*, *vol. II*, *South America*, Oxford University Press, 2005, p. 173.

grama de infraestructura para la economía brasileña. La Comisión aprobó 41 proyectos elaborados por el gobierno brasileño, que fueron financiados por el Banco Internacional de Reconstrucción y Desarrollo, así como por el Banco Interamericano de Desarrollo. No obstante, el gobierno norteamericano condicionó la ayuda ofrecida a la participación brasileña en la Guerra de Corea. Ante tales exigencias se dio un ríspido debate entre facciones pro y antinorteamericanas dentro del gabinete de Vargas sobre hasta qué punto debía involucrarse Brasil con Estados Unidos.[11]

Vargas apoyó políticamente a Estados Unidos durante la Guerra de Corea, al reconocer a la República de Corea en 1949 y al avalar la resolución de Naciones Unidas, auspiciada por Estados Unidos, de condenar la invasión de Corea por China Popular. La creación del monopolio petrolero estatal Petrobras en 1953 marcó el pináculo de dichos sentimientos nacionalistas y fue saludado como una declaración de independencia de la nación.

El gran proyecto de su periodo de gobierno bajo cauces democráticos, sería, con todo, la nacionalización del petróleo y la implantación de un monopolio estatal del petróleo, por medio de la Ley 2004 de octubre de 1953, aprobada por el Congreso brasileño, por medio de la cual se daba paso a creación del ente estatal Petrobras.[12] Por virtud de ese decreto, todas las operaciones de exploración y producción de petróleo y otras actividades relacionadas con el sector de petróleo, gas natural y derivados, excepto la distribución para las empresas y la reventa en estaciones de servicio habrían de ser realizadas en régimen de monopolio por dicha empresa desde 1954 hasta 1997, cuando el gobierno de Cardoso habría de revocar dicho monopolio.

[11] Britta H. Crandall, *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of U.S.-Brazilian Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2011, pp. 75-77.

[12] George Philip, *Oil and Politics in Latin America: Nationalist Movements and State Companies,* Cambridge, Cambridge University Press, 1982, pp. 241 y 242.

Tal sería el proyecto emblemático del segundo gobierno de Vargas. Uno, en el que se haría realidad la promesa, largamente acariciada de "el petróleo es nuestro", hecho que habría de ratificar el liderazgo del presidente brasileño.

Nuevamente Vargas fue objeto de las acechanzas de sus adversarios, lo que llevó a los militares brasileños a buscar una vez más su destitución o derrocamiento. Las oposiciones no daban tregua. Los canales de comunicación con Estados Unidos se encontraban virtualmente cancelados desde la nacionalización de Petrobras. Los radicales de la UDN, entre ellos de manera prominente, Carlos Lacerda, no daban tregua a Vargas al acusarlo de populista, antiamericano y comunista.

Como respuesta a sus ataques, Vargas endureció aún más su discurso nacionalista y su política estatista mediante la creación del monopolio estatal de la industria petrolera Eletrobrás, monopolio estatal de energía creado en octubre de 1953, que, no obstante entró en operación sólo varios años más tarde y buscó el apoyo de los sindicatos, al decretar un aumento de 100 % al salario mínimo el 1º de mayo, medida que no sólo representó un ataque frontal a la oposición, sino que hizo más difícil su política de estabilización.[13]

En un contexto enrarecido, envuelto en rumores de golpe y supuestas maquinaciones para implantar una república sindicalista en Brasil en contubernio con Perón, en la madrugada del 5 de agosto fue atacado Lacerda en la calle de Tonelero del Barrio de Copacabana; atentado en el que murió su guardaespaldas, el mayor de la Fuerza Aérea, Rubens Florentino Vaz.[14]

En uso de su pluma flamígera, Lacerda acusó a Vargas del atentado contra su vida:

[13] Francisco Vidal Luna y Herbert S. Klein, *The Economic and Social History of Brazil since 1889*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014, p. 156.

[14] Para una versión novelada de los hechos, véase Rubem Fonseca, *Agosto*, Río de Janeiro, Agir Editora, 1995.

> La visión de Rubens Vaz en la calle me impide analizar fríamente en este momento la hedionda emboscada de esta noche. No obstante, ante Dios, acuso a un solo hombre como responsable de ese crimen. Es el protector de los ladrones, cuya impunidad les confiere audacia para cometer actos como el de esta noche. Ese hombre se llama Getúlio Vargas.[15]

Comenzaba el vía crucis final de Vargas: el 23 de agosto en medio de una investigación policiaca-militar en curso, con una presión insoportable proveniente de las crecientes manifestaciones callejeras en su contra y las campañas de prensa y radio que exigían su renuncia o destitución fue que Vargas habría de tomar la decisión fatal de cometer suicidio, no sin antes dejar a la posteridad una Carta-Testamento:

> Una vez más las fuerzas y los intereses contra el pueblo se coordinaron y nuevamente se desencadenan sobre mí. No me acusan, me insultan. No me combaten, calumnian y no me dan el derecho de defensa. Si las aves de rapiña quieren la sangre de alguien, quieren seguir sojuzgando al pueblo brasileño, yo ofrezco en holocausto mi vida. Al odio contesto con perdón. Y a los que creen que me han derrotado contesto con mi victoria. Serenamente doy el primer paso en el camino de la eternidad y dejo la vida para entrar en la historia.[16]

La conmoción nacional por la muerte del presidente fue inmensa, tanto, que muy pronto fue elevado a la condición de figura casi mítica: el "Padre de los pobres", como lo llamó el Departamento de Imprenta y Propaganda del *Estado Novo*, fue, sin duda, la figura más importante de Brasil en la primera mitad del siglo XX. Vargas

[15] Citado en Daniel Rodrigues Aurélio, *A Extraordinária História do Brasil*, Universo dos Livros Editora, 2010, vol. 3, p. 59.

[16] *Carta testamento y carta de despedida de Getúlio Vargas, Rio de Janeiro*, 24 de agosto, 1954. En http://www.rio.rj.gov.br/memorialgetuliovargas/conteudo/expo8.html.

fue, en efecto, un personaje político poliédrico, de muy difícil definición, pues transitó del filofascismo al populismo en un periodo relativamente corto.[17]

Un antiguo izquierdista, el vicepresidente João Café Filho, sustituyó a Vargas. Su breve periodo en el cargo (1954-1955) se caracterizó por una gran inestabilidad. Para apaciguar los ánimos, Café Filho prometió continuar la obra de su predecesor, pero ante la presión política de la oposición tuvo que invitar a prominentes políticos de la UDN a integrarse a su gabinete. El 5 de noviembre de 1955 fue trasladado al hospital para atender un problema cardíaco y, a instancias del ministro de Guerra, general Henrique Teixeira Lott, sería destituido por el Senado y reemplazado por el presidente del Senado, Neru Ramos.[18]

Tras un breve interregno en el que se sucedieron tres presidencias interinas, Brasil pareció retomar el rumbo democrático con la elección presidencial de 1955, que enfrentó, por una parte al gobernador de Minas Gerais, Juscelino Kubitschek, como candidato de la coalición del Partido Social Democrático de Brasil (PSD) y del Partido Laborista Brasileño, en portugués Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) y por la otra, al general Juarez do Nascimento Fernandes Távora, como abanderado de la Unión Democrática Nacional, que congregaba a los más férreos opositores al *varguismo*.

En dichos comicios, Kubitschek obtendría 35.70 % de los votos, contra 30.26 % de Távora y 25.72 % de Ademar de Barros, candidato del Partido Social Progresista (PSP), mediante su lema de campaña se comprometió a conseguir 50 años de progreso para Brasil en tan sólo cinco de mandato.[19]

[17] Robert E. Levine, *Father of the Poor? Getúlio Vargas and His Era*, Cambridge University Press, 1998, pp. 47, 75 y 83.

[18] R. S. Rose, *The Unpast: Elite Violence and Social Control in Brazil, 1954-2000*, Ohio University Press, 2005, pp. 22-25.

[19] Nohlen, *op. cit.*, p. 173.

En esa elección, la votación para vicepresidente se dio de manera separada, por lo que João Goulart, ex ministro de Trabajo de Getúlio, fue nombrado como compañero de fórmula de Kubitschek.

A un mes escaso, el nuevo presidente debió hacer frente a un intento de golpe de Estado, iniciado en la base aérea de Jacareacanga, en el estado de Pará. La revuelta duró 19 días y terminó con el control de la situación por las fuerzas pro-Kubitschek. En lugar de castigar a los insurrectos, el nuevo presidente les concedió la amnistía.[20] A pesar de los amagos de golpe, la dupla PSD-PTB, victoriosa en los comicios, tomó posesión el 31 de enero de 1956, resguardada por los tanques del ministro de Guerra, el general Lott.

Cuando Kubitschek comenzó su gobierno, el país contaba con cerca de 60 millones de habitantes. Su mandato estuvo marcado por el Plan de Metas, cuyo lema era "cincuenta años de progreso en cinco años", y se reflejó principalmente en el crecimiento industrial. El Plan concentró la capacidad del Estado para estimular sectores completos de la economía por medio del financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico (BNDE) y con el apoyo del Consejo de Desarrollo Económico de la Presidencia. Así, impulsó el desarrollo de la industria automotora del país, que se benefició, sobre todo con la llegada de empresas europeas como la FIAT italiana o la Volkswagen alemana, ante la renuencia de las empresas norteamericanas a cumplir con la exigencia brasileña de que 90 a 95 % de las autopartes fueran manufacturadas en el país.[21]

Se puso el acento en la construcción de grandes obras de infraestructura y en la industria pesada. Se fijaron 30 objetivos organizados por sectores, y se destinó al rubro energético 40 % de

[20] Affonso Heliodoro, *JK: exemplo e desafio*, Brasilia, Thesaurus Editora, 2005, p. 165.
[21] Vidal Luna y Klein, *op. cit.*, p. 163.

la inversión total para la generación de energía eléctrica, nuclear y para la producción y refinación petroleras. Otro rubro beneficiado fue el sector de las comunicaciones y transportes al que se le designó 30 % de los recursos para el desarrollo y expansión de ferrocarriles, autopistas y puertos. Finalmente, se canalizó 20 % de la inversión a la industria, señaladamente, a la siderurgia, cementeras y papeleras. Brasil crecería a un promedio de 7 % anual entre 1957 y 1961.[22]

Quedaban exentos de impuestos la importación de maquinaria y equipos industriales, así como de capital extranjero, ya que el dinero nacional asociado siguió siendo gravado de manera normal. Para ampliar el mercado interno, el plan ofrecía una generosa política de incentivos crediticios. Una vez financiado el establecimiento de la industria del automóvil y la industria de la construcción naval, prosiguió en forma acelerada la expansión de la industria pesada, la construcción de siderúrgicas y grandes plantas hidroeléctricas, como Furnas y Três Marias, así como de autopistas transregionales en medio de un fuerte aumento de la producción de petróleo de Petrobras.[23]

El fin del alineamiento con Estados Unidos en 1955

En 1956, asumiría la presidencia el gobernador de Minas Gerais, Dr. Juscelino Kubitschek de Oliveira, quien desde su candidatura a la presidencia se propuso retomar el proceso de industrialización autónoma, iniciado por Getúlio Vargas; objetivo cumplido sólo

[22] Barbara Geddes, *Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America*, University of California Press, 1994, pp. 64-68.

[23] *Juscelino Kubitschek el hombre y su obra: aspectos de la vida del presidente del Brasil y algunos datos sobre su administración y su política social, económica y diplomática*, Montevideo, Instituto de Cultura Uruguayo-Brasileño, 1958.

parcialmente, ya que la autonomía industrial prevista por Vargas no resultó viable.

Nacionalista y desarrollista, Kubitschek se propuso y habría de conseguir, al menos parcialmente, abrir un margen de autonomía para Brasil, que, no obstante, intentó mantener la armonía con los intereses de la potencia hegemónica. Para dicho fin, el presidente brasileño trató de cooptar a los militares, al involucrarlos en el proceso de toma de decisiones y por medio de la asignación de una ingente partida presupuestal destinada a las fuerzas armadas.

Ese mismo año, Kubitschek comenzó a impulsar lo que se conoció entonces como la independencia ideológica de Brasil respecto a la política exterior; pese a sus afanes conciliadores, los estadounidenses comenzaron a sentirse amenazados, lo que precipitaría el fin del alineamiento de la política brasileña en relación con Estados Unidos, Kubitschek expropió propiedades de norteamericanos, al tiempo que se presentaba a sí mismo como un firme aliado de Estados Unidos.

El gobierno de Kubitschek mejoró las relaciones con Estados Unidos, pero también fortaleció sus vínculos con América Latina y Europa, al explorar incluso la posibilidad de nuevos mercados en el bloque soviético. El gobierno de Kubitschek puso en marcha una ambiciosa iniciativa de desarrollo nacional, el llamado Plan de Metas,[24] iniciado en 1956, por el cual el mandatario brasileño se comprometía a conseguir "Cincuenta años de desarrollo en cinco", tal y como había proclamado su lema electoral.

Sus años como mandatario se caracterizaron por un gran optimismo y por la convicción de que, finalmente, Brasil se encontraba en camino de alcanzar su potencial verdadero. Para conseguir, de

[24] Ignacy Sachs, Jorge Wilheim y Paulo Sérgio Pinheiro, *Brazil: A Century of Change*, University of North Carolina Press, 2009, pp. 79 y 80.

una vez por todas, la tan anhelada industrialización del país su gobierno abandonaría la política económica autárquica seguida por Vargas al permitir la apertura de la economía brasileña al capital extranjero, en especial en la industria automotora.

A nivel internacional, Kubitschek buscó estrechar las relaciones entre Brasil y Estados Unidos, esperanzado en que un estrechamiento de vínculos con Washington ayudaría a la aplicación de su política económica y a la preservación de la democracia industrial brasileña. Con tal objetivo en mente, su gobierno puso en marcha la llamada Operación Panamericana (OPA); iniciativa diplomática que buscó de manera explícita y vocal el apoyo de Estados Unidos para coadyuvar al desarrollo de América del Sur, con el fin de conjurar el espectro del comunismo del Hemisferio Occidental.

En otras palabras, era la propuesta de Estados Unidos que asumía un compromiso político para la erradicación del subdesarrollo latinoamericano que incluyera la asignación de fondos norteamericanos para la inversión pública y social. Este compromiso se correspondería con los intereses estadounidenses reales, bajo el supuesto de que el subdesarrollo había contribuido a la inestabilidad política en el continente, incluyendo la apertura de la posibilidad de que las ideologías "exógenas" ganaron influencia debido a los bajos niveles de vida en América Latina.

A pesar de ofrecer pocos resultados concretos, la oferta representó un momento importante en la política exterior brasileña. Por primera vez, las relaciones exteriores del país y, especialmente, las relaciones con Estados Unidos fueron tratadas en un plano multilateral —la Comisión de 21— que pretendía dar voz a las aspiraciones colectivas de los países de América Latina, basadas en el tema común del subdesarrollo. Además, dicha orientación representó también la búsqueda de una política exterior más independiente de las directrices emanadas de Washington. Estos tres temas —el multilateralismo, el desarrollo y la autonomía—señala-

ban una ampliación de los horizontes que se tomarían hacia adelante para la diplomacia brasileña.[25]

El mandato presidencial de Kubitschek es recordado también por la construcción de la nueva capital federal, la ciudad de Brasilia, inaugurada el 21 de abril de 1960. Símbolo de desarrollo económico e industrial de un país que se quería moderno, la ciudad fue diseñada por el arquitecto Oscar Niemeyer, quien alcanzaría renombre internacional por sus proyectos vanguardistas, y por el urbanista Lucio Costa, así Brasilia terminaría por convertirse en un arquetipo de la arquitectura contemporánea.[26]

La reinserción de Europa occidental a la vida económica internacional, después de la larga posguerra y del proceso de reconstrucción concomitante, ofreció al gobierno de Kubitschek la oportunidad de buscar una diversificación de las relaciones exteriores de Brasil, sin confrontación con Estados Unidos, al abrir las opciones comerciales y financieras a Brasil, lo que permitió la realización del diseño y articulación de nuevas directrices de política exterior, que recuperaban, al menos parcialmente, la política exterior de Vargas, proceso que habría de madurar y tomar cuerpo años más tarde, y que pasaría a ser conocido como la política exterior independiente.

Por otra parte, la fundación de la nueva capital, Brasilia, tuvo que ver con la aspiración largamente postergada de iniciar la ocupación del denominado "espacio interno", es decir, el vasto territorio de proporciones continentales que se hallaba todavía inexplotado y, por lo tanto, infecundo.

La idea de trasladar la capital al interior se remontaba a la época colonial portuguesa y había sido retomada por la Constitución republicana de 1891. No obstante, dicha decisión, que sólo sería culminada en 1960 con la fundación de Brasilia, no obedeció úni-

[25] Sachs y Pinheiro, *op. cit.*, pp. 112-118.

[26] James Holston, *The Modernist City: An Anthropological Critique of Brasilia*, Chicago, University of Chicago Press, 1989, pp. 33, 36 y 88.

camente al afán descentralizador, sino también a la aspiración de impulsar el Altiplano Central del Brasil como etapa previa a la conquista del Amazonas; determinación que daba continuidad al destino manifiesto del Imperio brasileño.

Ya desde 1952, el general Golbery do Couto e Silva había lanzado su tesis acerca del "destino manifiesto" que Brasil debía de ejercer sobre el Atlántico sur: "Brasil puede invocar un destino manifiesto, principalmente porque éste no choca en el Caribe con el de nuestros hermanos mayores del Norte".[27]

La primera acción de política exterior significativa de Kubitschek fue el lanzamiento de la iniciativa Operación Panamericana, un plan de desarrollo hemisférico, ideada por el embajador y asesor para asuntos internacionales de Kubitschek, Augusto Frederico Schmidt, por la que buscaba un acercamiento de América Latina con Estados Unidos. La propuesta se dio en medio de un contexto de crispación entre ambas partes, que pareció alcanzar su culminación en la accidentada visita del vicepresidente norteamericano, Richard M. Nixon a Venezuela, en mayo de 1958, en el marco de una gira de "buena voluntad" por Latinoamérica.[28]

En un memorándum dirigido a su contraparte norteamericano, Dwight Eisenhower, con fecha 28 de mayo de 1958, Kubitschek expresaba la necesidad de renovar y reformar el panamericanismo,

[27] Jeffrey Alan Stevenson y Kenneth J. Andrien, *Golbery Do Couto E Silva and the Geopolitical Foundations of the Brazilian National Security State*, Ohio State University, 1993.

[28] El viaje comenzó con cierta controversia, ya que Nixon se había enfrascado en agrios debates con grupos de estudiantes durante sus viajes por Perú y Uruguay. En Caracas, sin embargo, las cosas tomaron un giro peligroso. Una gran multitud de los venezolanos exaltados, que gritaba consignas antiestadounidenses, detuvo la caravana de Nixon. Los exaltados atacaron el coche, dañaron su carrocería y rompieron las ventanas. Dentro del vehículo, los agentes del Servicio Secreto cubrieron al vicepresidente y al menos uno, según informes de la época, sacó su arma. Milagrosamente, escaparon de la multitud y pudieron alejarse. Véase Walter LaFeber, "Thomas C. Mann and the Devolution of Latin American Policy: From the Good Neighbor to Military Intervention", en Thomas J. McCormick y Walter LaFeber [eds.], *Behind the Throne: Servants of Power to Imperial Presidents, 1898-1968*, University of Wisconsin Press, 1993.

en el mutuo interés de ambas partes, al plantear la necesidad de incorporar el tema de desarrollo de las naciones latinoamericanas, como una forma de contrarrestar la amenaza subversiva y el avance del comunismo en la región.[29]

De este modo la búsqueda de la democracia quedaría identificada con la lucha contra el subdesarrollo, la marginación y el estancamiento económico. Con este proyecto, la diplomacia brasileña perseguía dos objetivos: conducir a América Latina por la senda del desarrollo y reanudar las relaciones privilegiadas con Estados Unidos.

La OPA se presentaba como un nuevo hito en las relaciones hemisféricas, en la medida en que no sólo simbolizaba el conjunto de las expectativas latinoamericanas, sino que señalaba el fin de la indulgencia latinoamericana ante el unilateralismo impuesto por Estados Unidos, buscando revertir el deterioro que habían experimentado las relaciones entre Latinoamérica y Estados Unidos desde la muerte de Roosevelt.

En una alocución ante veinte embajadores latinoamericanos en el Palacio de Catete, Kubitschek elogió al gobierno de Estados Unidos por su pronta ayuda en la reconstrucción de las economías europeas, arruinadas por la guerra, pero lamentó que Washington no hubiera mostrado un interés semejante en el grave problema de desarrollo que aquejaba a América Latina. Convocaba, por tanto, a una cumbre hemisférica "al más alto nivel" para poner fin a la "enfermedad del subdesarrollo en América Latina" y llamaba a poner en práctica un Plan Marshall para la región como procedimiento para remediar esa situación.[30]

En esa misma reunión, Kubitschek resumió los principios que animaban la Operación, entre los que destacaban: la ratificación del principio de solidaridad continental; la definición del subdesa-

[29] Presidência da República, *Operación Panamericana; Compilación de Documentos*, vol. I, Río de Janeiro, Serviço de Documentação, 1958, pp. 98 y 105-110.

[30] En *Time Magazine*, 30 de junio, 1958.

rrollo como problema de interés común; la puesta al día de los organismos y agencias interamericanas para hacer frente al subdesarrollo; asistencia técnica para fomentar la productividad; medidas para estabilizar los precios de las materias primas, en una época en el que los precios internacionales del café caían en picado; ampliación de los recursos de los organismos financieros internacionales.[31]

La respuesta norteamericana al proyecto fue, en el mejor de los casos, tibia, y en el peor, suspicaz. Washington recelaba de Kubitschek, no sólo por su alianza con Goulart, sino por el apoyo que los comunistas brasileños le habían dado durante la campaña electoral. Dentro del Departamento de Estado norteamericano hubo funcionarios que tomaron el proyecto como un plan para soliviantar a los países latinoamericanos contra Estados Unidos, o como un "ardid para extorsionar" a Washington.[32]

El propio secretario de Estado norteamericano, John Foster Dulles, desestimó el plan al considerarlo como una estratagema brasileña para obtener ayuda económica norteamericana a cambio de nada. La propuesta tuvo muy escasa difusión de la prensa norteamericana y enfrentó la resistencia tenaz del representante norteamericano ante el llamado Comité de los 21, el embajador y subsecretario de Asuntos Interamericanos, Thomas C. Mann.

Al final, el proyecto nunca trascendió al plano de la retórica, ante la indiferencia norteamericana y la mala estrategia de Schmidt que pontificaba en tono doctoral a los diplomáticos norteamericanos como si de párvulos se tratase. No hace falta decir que el plan, al igual que otros semejantes de similar naturaleza como el formulado por Raúl Prebisch en 1954 ante la OEA, fue rechazado de modo

[31] Miguel Antonio Vasco V., *Atalaya Diplomático*, Quito, Ecuador, Abya Yala, 2006, cap. 3, "Misión en Brasil", pp. 82 y 83.

[32] Henry Raymont, *Vecinos en conflicto: la historia de las relaciones entre Estados Unidos y Latinoamérica desde Franklin Delano Roosevelt hasta nuestros días*, México, Siglo XXI Editores, 2007, p. 142.

sumario por el gobierno de Estados Unidos, constituyéndose en una de las mayores oportunidades perdidas en la larga historia de malentendidos y desencuentros entre América Latina y Estados Unidos.[33]

Como único y muy modesto legado de dicho proyecto tuvo lugar el establecimiento del Banco Interamericano de Desarrollo, institución creada en 1959 para financiar proyectos de desarrollo económico, social e institucional de la región, desde una perspectiva individual, de país por país y no de modo global, tal y como lo había planteado la OPA.

Esta política exterior independiente se declaró después de 1958, su consolidación coincide con los requisitos de acceso Kubitschek negativos en el Fondo Monetario Internacional. Sus principios básicos eran:

- La expansión de los mercados extranjeros y el brasileño mediante la reducción de aranceles en América Latina y la intensificación de las relaciones comerciales con todos los países, incluidos los socialistas;
- Formulación de planes de desarrollo económico autónomos y la aceptación de la ayuda internacional en el marco de este plan, cuyo objetivo era escapar de las imposiciones del Fondo Monetario Internacional,
- El mantenimiento de la paz a través de la promoción de la convivencia pacífica entre los estados gobernados por ideologías antagónicas y desarme general y progresivo;
- La no intervención en los asuntos internos de otros países;
- La determinación de los pueblos y de la absoluta primacía del Derecho Internacional en lo que respecta a la solución de los problemas globales, y

[33] Andrea Oelsner, *International Relations in Latin America: Peace and Security in the Southern Cone*, Londres, Routledge, 2013, p. 87.

- La emancipación completa de los territorios no autónomos, cualquiera que fuera la forma jurídica utilizada para someterlos a la metrópoli.

En la elección presidencial de 1960, el gobernador de Minas Gerais, Jânio Quadros, político independiente que para la elección se alió con las principales fuerzas conservadoras del país como candidato del Partido Demócrata-Cristiano, obtuvo 48 % de los votos válidos, frente a 28 % del mariscal Henrique Teixeira Lott, ministro de Defensa de Kubitschek y candidato de la alianza (PSD-PTB) y frente a 23 % de Adhemar de Barros del Partido Social Progresista (PSP). Sin embargo, cuando se votó de manera separada la candidatura a la vicepresidencia, su compañero de fórmula, Milton Campos, fue derrotado por el ex ministro de Trabajo, João Goulart, candidato del Partido Laborista Brasileiro.[34]

El fugaz gobierno de Jânio Quadros, iniciado y concluido en 1961, asumió en su totalidad las tesis de la política exterior independiente de su canciller, el jurista y senador por el entonces Distrito Federal, hoy estado de Río de Janeiro, Afonso Arinos de Melo Franco y, de hecho, fue en gran parte responsable de su formulación y de haber sentado las bases de su accionar, aunque no haya participado propiamente en su posterior ejecución, misma que sólo se daría en plenitud bajo el gobierno de João Goulart.

La Política Exterior Independiente (1961-1964)

La Política Exterior Independiente (PEI) es un concepto con el que se define la práctica y el discurso diplomático brasileño comprendido entre 1961 y 1964. Se trató de una política atrevida e inno-

[34] Robert M. Levine y John J. Crocitti, *The Brazil Reader: History, Culture, Politics*, Duke University Press, 1999, p. 225.

vadora, que pasaría a ser un referente para posteriores gobiernos y que sigue siendo invocada como pauta de comportamiento para la inserción internacional de Brasil. Dicha política deterioró la relación con Estados Unidos y, por primera vez en la historia del país, desafió el predominio estadounidense en la toma de decisiones brasileña.

Iniciada bajo el gobierno de Quadros, mediante una propuesta presentada por él mismo al Congreso Nacional, en marzo de 1961, alcanzaría su máxima expresión en la presidencia de Goulart. Quadros asignaba a la diplomacia un papel fundamental en el desarrollo nacional, en la superación de la pobreza y en el alcance de la justicia social.[35]

Los principales hitos de ese periodo fueron la condecoración impuesta por Jânio Quadros al cosmonauta soviético Yuri Gagarin en agosto de 1961; la otorgada al Che Guevara; el restablecimiento de relaciones con la URSS y la negativa a expulsar a Cuba de la Organización de Estados Americanos, además de otras posturas que sumadas llevarían a un enfriamiento de las relaciones entre Estados Unidos y Brasil.

Las posturas internacionales asumidas por los gobiernos de Quadros y Goulart junto con la agresividad creciente mostrada respecto a Estados Unidos hicieron temer a los sectores más conservadores de ese país una disociación del país respecto del eje occidental, democrático-liberal y capitalista, lo que aumentó los temores de dichos sectores acerca de las intenciones del gobierno.

Por otra parte, dicha estrategia tuvo lugar en medio de una gran inestabilidad política y social que alcanzaría incluso al propio Itamaraty, pues al final del periodo se habrían sucedido cinco ministros de Relaciones Exteriores en tan sólo cuatro años. Agitación

[35] Tania María P. G. Manzur, "A Política Externa Independiente (PEI): antecedentes, apogeu e declínio", en *Lua Nova*, núm. 93, São Paulo, Centro de Estudos de Cultura Contemporânea, septiembre-diciembre de 2014, p. 182.

bajo la que dos presidentes tomaron posesión y hubo incluso una breve experiencia parlamentaria, pero a lo largo de la cual la diplomacia brasileña mostró, pese a todo, cohesión y coherencia mantenidas por todos los cancilleres arriba señalados.

Poco después de asumir la presidencia, Quadros envió misiones diplomáticas y comerciales a China Popular y a los países de Europa del Este, con el objetivo de reanudar las relaciones diplomáticas con dichos países y de establecer convenios de intercambio económico y comercial.

La defensa del principio de la libre determinación se aplicó principalmente a la cuestión cubana. La Cuba revolucionaria había surgido en medio de una intervención polémica por parte de Estados Unidos y tolerar la intromisión norteamericana en ese país sentaría un peligroso precedente que podría ser invocado para cualquier país de América Latina que no se alineara plenamente con Estados Unidos. El principio de la completa emancipación de los territorios no autónomos enfrentó a Brasil con Portugal y siguió un punto de vista pragmático, porque la descolonización africana abriría nuevos mercados para los productos brasileños en Europa.

Las circunstancias favorecieron la política exterior independiente, en su formato final bajo el gobierno de Quadros. Tanto la recuperación económica de Europa occidental y la consolidación de Rusia, como la Revolución cubana y la descolonización de África abrieron espacios para la estrategia integrada en esta política, al tiempo que se acrecentó la capacidad de negociación y el margen de maniobra para la nueva diplomacia. El problema creado por la aplicación del régimen de Castro en Cuba provocó sucesivas pruebas de las tesis defendidas por la política exterior independiente en varios episodios, como la invasión de Playa Girón, en la Reunión Interamericana en Punta del Este, en 1961, y la Crisis de los Misiles en 1962.

En todas las pruebas se destacaron y fueron dominantes los principios defendidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores,

la autodeterminación y la no intervención en los asuntos internos de otros países.

Durante este breve periodo tuvo lugar el episodio tragicómico conocido como la Guerra de las Langostas, provocada por las constantes incursiones de barcos pesqueros franceses en aguas territoriales brasileñas, en busca del preciado crustáceo. Como respuesta a tales correrías, Quadros envió al grueso de la flota de guerra brasileña al nordeste a defender la "soberanía nacional". Ante ello, el general De Gaulle reaccionó de modo igualmente ridículo y desproporcionado, al amenazar con enviar portaviones a la zona de conflicto para proteger a los pesqueros franceses. La tensión entre ambos países se prolongó por varias semanas, hasta que ambas partes acordaron resolver el conflicto por cauces diplomáticos.[36]

Ante la Revolución cubana, Quadros no sólo apoyó al gobierno de Castro frente a la fallida tentativa de invasión de Bahía de Cochinos, organizada por la Central de Inteligencia norteamericana (CIA), sino que condecoró al Che Guevara con la Gran Cruz de la Orden del Cruzeiro, la más alta distinción concedida por el Estado brasileño, lo que provocó las iras no sólo de la administración Kennedy, sino de los propios militares brasileños.[37]

El 25 de agosto de 1961 el gobernador del estado de Guanabara, Carlos Lacerda, denunció por televisión nacional, un supuesto intento por parte de Quadros de dar un golpe de Estado. Tras presidir las solemnidades militares del Día del Soldado, Quadros sorprendió al Congreso y a la nación brasileños al renunciar a la presidencia de la República por medio de una carta en la que sostenía estar recibiendo presiones "por parte de fuerzas terribles", sin ulterior explicación.[38]

[36] Paulo Schilling, *El expansionismo brasileño*, México, El Cid Editor, 1978, p. 92.

[37] William Blum, *Killing Hope: US Military and CIA Interventions Since World War II*, Zed Books, 2003, p. 165.

[38] Maria de Fátima Batista Quadros, *Quadros: Sua alma e sua gente nos caminhos da história*, Río de Janeiro, E-papers Serviços Editoriais Ltda, 2009, p. 292.

Hasta la fecha siguen sin aclararse los motivos de su dimisión, si bien Thomas Skidmore ha sugerido la posibilidad de que Quadros haya albergado secretamente la esperanza de que el Congreso clamase por su retorno, concediéndole poderes extraordinarios a la manera de Charles de Gaulle.[39]

Su renuncia produjo un alivio general entre los sectores más conservadores de Brasil, en especial entre los empresarios que habían desaprobado la austeridad económica de los planes oficiales; los militares nerviosos con el antiamericanismo de su gobierno y los políticos, disgustados con el estilo antipartidario del presidente, pero también una crisis institucional que marcó el principio del fin del orden constitucional.[40]

Su sucesor legal fue el vicepresidente Goulart, popularmente conocido como Jango, ex ministro de Trabajo de Getúlio y heredero del laborismo varguista. Con estas credenciales y con el agravante de encontrarse fuera del país al momento de su ungimiento como un nuevo presidente, en visita oficial a China Popular, difícilmente podía ser del agrado del sector de línea dura del ejército brasileño, caracterizado por su profundo conservadurismo y su anticomunismo recalcitrante.

Mientras volaba de regreso a Brasilia para asumir el cargo, las fuerzas armadas se dividieron entre aquellos leales al proceso constitucional y los sectores más conservadores, que pretendieron impedir que jurase el cargo, o incluso que regresara a Brasil. Desde el momento mismo de su designación comenzaron a circular manifiestos clandestinos, publicados por generales y almirantes prominentes, en los que se llamaba a vetar su nombre para la sucesión.[41]

[39] Thomas E. Skidmore, *Brazil: Five Centuries of Change*, Oxford University Press, 2010, p. 150.

[40] Riordan Roett, *The New Brazil*, Washington, D.C., Brookings Institution Press, 2010, p. 50.

[41] Francisco M. P. Teixeira, *História Concisa do Brasil*, São Paulo, Global Editora, 2006, p. 296.

Un sector nacionalista, encabezado por su cuñado, el gobernador de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, inició una movilización popular que denominó Campaña por la Legalidad en su apoyo, bajo la bandera de que, por ley, era el sucesor legítimo de Quadros. El ambiente político se polarizó de modo alarmante. El enfrentamiento entre fuerzas antagónicas a favor y en contra de Goulart, que muy pronto amenazó con degenerar en un nuevo golpe, o, peor aún, en una guerra civil, finalmente terminaría en un inesperado acuerdo de última hora.

En medio del *impasse*, que duró cerca de dos semanas, el político socialdemócrata *mineiro*, Tancredo Neves, maestro de la conciliación, propuso como salida a la crisis una enmienda constitucional por la que el sistema político pasaba del presidencialismo a un modelo parlamentario, lo que limitaría de modo categórico los poderes del nuevo Ejecutivo. Sólo así se permitió el regreso de Goulart, hasta entonces replegado en Montevideo. El propio Neves habría de fungir como primer ministro, cargo que ocupó de septiembre de 1961 a julio de 1962, durante la fugaz experiencia parlamentaria brasileña.

Con sus poderes acotados como jefe de Estado decorativo y ceremonial, Goulart prestó juramento el 7 de septiembre de 1961 ante una sesión conjunta del Congreso brasileño, en la que se comprometió a defender y a hacer cumplir la Constitución, pero en la que también, de forma apenas velada, llamaba a un plebiscito, al subrayar que "ahora debemos obtener un mandato del pueblo y ser fieles al precepto básico de que todo poder emana del pueblo".[42] Con todo, los militares mantuvieron a su gobierno en la mira, en tanto que el ambiente político seguía siendo tenso.

El primer gabinete parlamentario se caracterizó por una amplia base política que buscaba distender el clima político y restaurar el

[42] John W. F. Dulles, *Unrest in Brazil: Political-Military Crises 1955-1964*, Austin, University of Texas Press, 2014.

diálogo entre las principales fuerzas del país. Como ministro de Asuntos Exteriores fue nombrado el abogado y académico, Francisco Clementino de San Tiago Dantas.

En enero de 1962, San Tiago Dantas defendería en la Reunión de Cancilleres de Punta del Este, Uruguay, la autodeterminación de una Cuba ya socialista y amenazada de invasión por Estados Unidos.[43] En dicha reunión se declaró la "incompatibilidad del comunismo" con los principios que regían al sistema interamericano, por lo que se suspendió a Cuba.

El secretario de Defensa estadounidense, Robert McNamara, se quejó públicamente de la neutralidad de Brasil en la Guerra Fría. Funcionarios norteamericanos protestaron contra algunos miembros del gabinete de Goulart, y el propio fiscal general de Estados Unidos, Robert Kennedy, se reunió con Goulart para transmitirle su inquietud sobre la presencia de comunistas en su gobierno.[44] Aunque Estados Unidos promovía la Alianza para el Progreso que se suponía iba a apoyar la reforma, y el avance económico, al mismo tiempo estaba frenando en préstamos a Brasil. En abril de 1962 Goulart llevó a cabo una visita oficial a Estados Unidos, con el fin de tranquilizar al gobierno norteamericano acerca de su política exterior independiente.

El parlamentarismo acabó por ser un experimento efímero, ya que el 6 de enero de 1963, Goulart finalmente consiguió convocar un plebiscito para decidir si Brasil refrendaba o revertía los cambios constitucionales que lo habían llevado al parlamentarismo. El sistema parlamentario fue rechazado por una mayoría aplastante de 9 457 448 de votos en favor de devolver plenos poderes al presidente y 2 073 000 en contra, por lo que el sistema presidencialista

[43] Hélio Franchini Neto, "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 2, Brasilia, julio-diciembre de 2005.

[44] Dulles, *op. cit.*, p. 195.

fue restablecido.[45] No obstante, la inestabilidad política habría de persistir.

A pesar de las dificultades derivadas de la agitada situación política, la política exterior mantuvo las directrices trazadas por la Política Exterior Independiente, y se destacaron en su conducción San Tiago Dantas y João Augusto de Araújo Castro, este último diplomático, quien fungió primero como secretario general del Itamaraty y de agosto de 1963 hasta el golpe de marzo de 1964, como canciller de Brasil.

Desde la perspectiva actual, parece evidente que el gobierno de João Goulart —tanto el parlamentario como el presidencial— trató de minimizar de modo permanente el carácter potencialmente traumático para las corrientes conservadoras de la política exterior independiente. Ejemplos de ello fueron las relaciones con Estados Unidos, que buscaban conducir a Goulart a una mayor moderación y a mover a su gobierno hacia el centro político,[46] ciertamente no para incitar aún más hostilidad por parte de los opositores de su gobierno, sino también para evitar un bloqueo económico probable en represalia. Además, parece claro que la debilidad de Goulart por el interés de los avances en la acción comunista en Brasil tuvo claras repercusiones en las relaciones internacionales de Brasil.

La inacción de Goulart fue, sin duda, el mayor reproche contra la política exterior independiente, que se confundió como un consentimiento a la acción marxista internacional. Es obvio que dicha crítica era injusta e infundada. Hasta el golpe de 1964, la política exterior de Quadros y de João Goulart tuvo un corte marcadamente nasserista, con el consiguiente acercamiento a los países No Alineados. Por lo tanto, tuvo rasgos de corte ideológicamente neutral.

[45] Ruth Leacock, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent State University, 1990, p. 133.

[46] Britta H. Crandall, *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of U.S.-Brazilian Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 2011, p. 96.

En sus primeros dos años de gobierno, Goulart pareció disipar los temores, no sólo de los sectores más duros del ejército y de la derecha, sino, de modo más alarmante, incluso del centro político.

No obstante, a partir de que retomó sus funciones plenas como Ejecutivo en 1963, Goulart se radicalizaría de modo creciente, alienándose de modo peligroso con las clases altas y medias del país. Detrás de ese cambio de rumbo muchos vieron al gobernador del estado de Rio Grande do Sul, Leonel Brizola, como una suerte de titiritero de Goulart.[47] Los desplantes insurreccionales y retóricos de Brizola y su falta de compromiso con el proceso democrático e institucional, lo llevaron a un enfrentamiento creciente con Dantas que buscaba tranquilizar a Washington.[48]

Bajo su influencia, Goulart anunció el inicio de un programa nacional-populista, que pondría en práctica una reforma agraria radical y que iba a proceder a la nacionalización de las refinerías de petróleo, todo ello en medio de una progresiva crisis económica lo que finalmente exacerbó la posición de dichos sectores en su contra.

El golpe de Estado de 1964 y la dictadura militar 1985

El gobierno democrático del presidente João Goulart fue derrocado por los militares en abril de 1964. El desempleo, la inflación y el hambre habían aumentado las tensiones sociales en el país. El 13 de marzo de 1964, Jango pronunció un discurso en la Estación Central de Brasil, en Río de Janeiro ante 150 mil personas, anunció una serie de reformas tales como la nacionalización de las

[47] Roett, *op. cit.*, pp. 50-52.

[48] Gabriel da Fonseca Onofre, "San Tiago Dantas e a Frente Progressista (1963-1964)", XIV Encontro Regional da ANPUH, Río de Janeiro, 2010.

refinerías de petróleo, la expropiación de tierras para la aplicación de la reforma agraria y la introducción de controles cambiarios para detener la fuga de divisas que sangraba al país.

El 19 de marzo, en São Paulo, los sectores más conservadores de Brasil organizaron la llamada Marcha de la Familia con Dios por la Libertad, cuyo objetivo era movilizar a la opinión pública contra el gobierno de Jango y poner fin a la política que, según ellos, habría de culminar con el despliegue de "un régimen comunista totalitario en el Brasil".[49]

Doce días más tarde, el general Olimpio Mourão Filho comenzó el movimiento de las tropas hacia Río de Janeiro, causando el comienzo de la "Revolución Redentora". Los golpistas justificaron la asonada aludiendo al deseo del presidente Goulart de modificar la Constitución para mantenerse en el poder. Según tal argumento, el motivo del golpe era "salvar el orden constitucional en Brasil". El presidente Jango se refugió en el estado de Rio Grande do Sul. Sin oposición alguna, los militares controlaron pronto la situación, cerraron los sindicatos, evacuaron las universidades, y silenciaron las emisoras de radio.

El 2 de abril, el Congreso Nacional declaró vacante la presidencia de João Goulart y el traspaso del cargo del jefe de la nación al presidente de la Cámara de Diputados, Ranieri Mazzilli. Ocho días más tarde, Goulart vio revocados sus derechos políticos por diez años, después de la publicación del Acta Institucional se exilió en las explotaciones agrícolas de su propiedad personal en Uruguay. El derrocamiento de Goulart inauguró una serie de golpes de Estado en América del Sur en los que Estados Unidos apareció como directamente implicado.

El gobierno de Estados Unidos negó haber participado en el golpe militar brasileño. Sin embargo, los documentos que se han

[49] Octávio Ianni, *El colapso del populismo en Brasil*, México, UNAM, 1974, p. 133.

hecho públicos desde entonces, incluidos los papeles del archivo del National Security Archive, muestran que el gobierno de Kennedy había establecido contactos con las fuerzas armadas brasileñas para preparar el golpe militar contra Goulart, el cual finalmente contó con el apoyo de la Administración Johnson, después del asesinato de Kennedy.[50]

El Departamento de Estado bautizó la operación secreta como "Brother Sam" (Hermano Sam). En un telegrama enviado desde la cancillería norteamericana al embajador de ese país en Brasilia, Lincoln Gordon, el mismo día en que los militares se levantaron contra el gobierno de Goulart, se detallaba la ayuda que Estados Unidos enviaría a las fuerzas golpistas, en caso de que el golpe se complicara o hubiera resistencia: cuatro barcos petroleros, un portaaviones, seis barcos de guerra, 110 toneladas de municiones y gases lacrimógenos para controlar a las multitudes, diez aviones de carga, seis de guerra y seis de reabastecimiento.[51]

El presidente Johnson se apresuró dos días más tarde a enviar a los militares "sus más calurosos deseos", mensaje en el que además afirmó que el pueblo norteamericano "había observado con ansiedad las dificultades políticas y económicas atravesadas por vuestra gran nación [...]. Admiramos la voluntad decidida de la comunidad brasileña por resolver estas dificultades en el marco de la democracia constitucional".[52]

[50] David C. Gueyer y David H. Herschler [eds.], Foreign Relations of the United States, 1964-1968, vol. XXXI, South And Central America; Mexico, Document 198, Telegram From the Department of State to the Embassy in Brazil, Washington, 31 de marzo, 1964, 2:29 p.m. En http://history.state.gov/historical documents/frus1964-68v31/d198.

[51] Phyllis R. Parker, *Brazil and the Quiet Intervention, 1964*, Austin, University of Texas Press, 1979.

[52] Telegram 2162 from Rio de Janeiro, April 2; National Archives and Records Administration, RG 59, Central Files 1964-66, POL 23-9 BRAZ). En http://2001-2009.state.gov/r/pa/ho/frus/johnsonlb/xxxi/36291.htm.

Los gobiernos militares, 1964-1985

Los objetivos del nuevo gobierno castrense fueron esbozados por el general Humberto Castelo Branco en su primer mensaje al Congreso Nacional: se declaraba fuera de la ley a los partidos políticos, se crean comisiones especiales de investigación para castigar supuestos crímenes políticos, se suspenden o remueven jueces, los sindicatos fueron vetados, se prohíben las huelgas, se censuran libros y espectáculos. No obstante, se mantiene una tolerancia mínima con la oposición y cierta apariencia de respeto a las libertades públicas.

A instancias de los militares urge un nuevo régimen de partidos en 1965 con la Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileño, en un absurdo afán de dotar al nuevo régimen de una fachada pseudodemocrática. Incluso en la cúspide de la dictadura, cuando el general Emilio Médici ocupó la presidencia, los militares buscaron mantener una apariencia democrática.[53] El partido del sí y el partido del sí señor.

Una nueva ley de imprenta que introdujo la figura de censura previa y una nueva Constitución en 1967, autoritaria y centralizadora cuya principal innovación fue la introducción de la elección indirecta del presidente de la República, por medio de un Colegio Electoral.[54]

Todo eso habría de cambiar en diciembre de 1968, al anunciarse la entrada en vigor del denominado Acto Institucional No. 5, o AI-5, que cerró temporalmente el Congreso Nacional, y autorizó al presidente de la República revocar mandatos y suspender derechos políticos, cancelar de modo indefinido el *habeas corpus* y adoptar una serie de medidas altamente represivas.[55] Por medio de una nueva Doctrina de Seguridad Nacional, inspirada en los

[53] Larry Rohter, *Brazil on the Rise*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010, p. 259.
[54] Golbery do Couto e Silva, *Geopolítica del Brasil,* México, El Cid Editor, 1978.
[55] Mota y López, *op. cit.*, p. 594.

postulados de la Guerra Fría, como guía, los militares pasarían a gobernar el país como si se tratara de un gran cuartel. Kubitschek, Quadros, Brizola y muchos otros fueron privados de sus derechos políticos.[56]

A diferencia de otras intervenciones militares en la política, acaecidas en momentos de crisis institucional, en las cuales los militares depusieron a presidentes, para enseguida devolver el poder a los civiles, en esta ocasión los militares habrían de asumir directamente el gobierno.

El golpe de 1964 tampoco introdujo una dictadura personalista como las que habían prevalecido en la región latinoamericana en la primera del siglo XX, sino de un gobierno burocrático e institucional, que revelaba el compromiso ideológico del conjunto de la burocracia militar entera por hacerse del poder y conservarlo. Así, el régimen militar se constituiría en el primero de una serie de lo que más tarde pasaría a conocerse como "regímenes de seguridad nacional", o, en el concepto acuñado por Guillermo O'Donnell, un Estado burocrático-autoritario, en el que los generales se sucedieron en la presidencia a lo largo de más de dos décadas.[57]

Al no encontrar un civil que resultara aceptable a todas las facciones involucradas en el golpe, el jefe del Estado Mayor del ejército brasileño, el mariscal Humberto Castelo Branco, asumió la presidencia, con la encomienda de sacar adelante una reforma integral del sistema político y económico. Castelo Branco se negó a permanecer más allá del periodo presidencial del depuesto Goulart y se comprometió de palabra a restaurar la democracia.

La llamada Revolución de 1964 optó inicialmente por una nueva línea para la política exterior, fundada en el pensamiento estratégico y la visión geopolítica del general Golbery do Couto e Silva.

[56] Riordan Roett, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Greenwood Publishing Group, 1999, p. 11.

[57] Guillermo O'Donnell, *El Estado burocrático autoritario. Triunfos, derrotas y crisis*, Buenos Aires, Belgrano, 1982.

El enfoque de Golbery se basaba en tres principios fundamentales: la articulación de una geopolítica (inspirada en los cánones del pensamiento geopolítico alemán y desarrollada a través del realismo de Morghentau) con la teoría cíclica elitista de la historia, de Arnold Toynbee, esto es, una geopolítica netamente brasileña, pero inserta en la confrontación ideológica de la Guerra Fría, en la que el alineamiento de Brasil debía darse de forma natural con Occidente, para todas las circunstancias, el anticomunismo como doctrina y Razón de Estado, y, por último, pero no menos importante, la búsqueda de la proyección internacional de Brasil como potencia.[58]

La nueva línea de pensamiento buscaba insertar a Brasil en la estrategia de defensa de Occidente; Brasil como un factor trascendental de Occidente en su confrontación con el bloque socialista. Según lo enunciado por Golbery, en su ensayo *Brasil y la defensa de Occidente*, no sería por medio de discursos sobre el mercado o el libre comercio, que Estados Unidos habría de resolver sus problemas estratégicos en América Latina. Era necesario convencer a Washington sobre la necesidad de ayudar al desarrollo de Brasil, en razón de su importancia estratégica para la seguridad de Occidente, el Atlántico sur y África occidental.[59]

Según dicha lógica, se planteaba por lo tanto un claro dilema: por un lado, el bloque occidental, guiado por los valores de la democracia, el cristianismo y el capitalismo; por el otro, el bloque comunista, liderado por las tesis totalitarias del ateísmo y el comunismo. A la luz de ésta, el lugar de Brasil se hallaba de modo evidente en el primer bloque y tal alineamiento debía llevarse a cabo dentro del binomio de seguridad y desarrollo. En ese sentido, la teoría de las "fronteras ideológicas", desarrollada por los geopolíticos brasileños, fue una suerte de sistematización criolla del anticomunismo.

[58] Schilling, *op. cit.*, pp. 227, 247 y 251.
[59] Couto e Silva, *op. cit.*, pp. 255-267.

En el ámbito externo, el anticomunismo de los militares brasileños sería utilizado para convencer a Estados Unidos sobre la gran utilidad estratégica que Brasil podría tener, si se insertaba en un programa desarrollista con corresponsabilidad norteamericana. Por lo demás, en América Latina se daba una creciente agitación provocada por la progresiva consolidación de la posición de Fidel Castro en Cuba, el compromiso surgido con posterioridad a la Crisis de los Misiles, entre estadounidenses y los soviéticos, y por el reconocimiento, aunque fuese *de facto*, que no *de jure* permitiría permanencia del nuevo régimen cubano.

Cuba se convirtió en un foco de inestabilidad para las Américas en 1966 cuando fue convocada la III Conferencia de Solidaridad de los Pueblos de África, Asia y América Latina, llamada la Conferencia Tricontinental de La Habana, que tuvo por objeto establecer la agenda de la lucha revolucionaria en el Tercer Mundo. En otras partes del mundo, la cuestión se planteaba en torno a Vietnam, conflicto en el que se percibía un rotundo fracaso de Estados Unidos en resolver de forma rápida y satisfactoria la progresión de la subversión comunista.

A un mes escaso del golpe, en mayo de 1964, el gobierno de Castelo Branco rompió relaciones diplomáticas y consulares con Cuba, después de acusar a Castro de intromisión en los asuntos internos de la nación brasileña y de violar los principios de la Carta de la Organización de Estados Americanos. Por otro lado, nueve miembros de una misión comercial china, invitada por el gobierno de Goulart, a quienes el golpe militar tomó por sorpresa de visita en Brasil, fueron arrestados por el gobierno militar y acusados de subversión.[60] Tales acciones fueron recompensadas por Washington con la reanudación inmediata de los flujos de capital estadounidense a Brasil y mediante la concesión de un préstamo

[60] "Brazil Breaks off Relations with Cuba", en *The New York Times*, 14 de mayo, 1964.

blando de mil millones de dólares al gobierno militar en diciembre de ese año.[61]

El alineamiento de los militares brasileños con Estados Unidos fue mucho más allá. En abril de 1965, cuando la inestabilidad política en República Dominicana derivó en una guerra civil entre los partidarios del depuesto presidente Juan Bosch y los sucesores del antiguo dictador Rafael Leónidas Trujillo, el presidente Lyndon B. Johnson declaró que una "conspiración comunista, orquestada por Cuba", había provocado la perturbación del orden público.

Más de veinte mil soldados norteamericanos fueron enviados a Santo Domingo para "restablecer el orden", en lo que fue la primera intervención abierta de Estados Unidos en América Latina desde la invasión de Nicaragua en los años veinte. No obstante, la intervención unilateral provocó un debate acalorado dentro de Estados Unidos, al tiempo que los países latinoamericanos censuraron que Washington no hubiera consultado a la OEA antes de enviar a las tropas.

Johnson decidió entonces, de forma extemporánea y con los marines habiendo ocupado *de facto* la Dominicana, someter el caso ante el organismo. Pese a los recelos de varios miembros del Consejo, en especial de la reserva planteada por México, Johnson obtuvo el consentimiento de la organización para el envío de una fuerza militar de la OEA, constituida por contingentes militares de seis naciones latinoamericanas, Brasil incluida.[62]

Brasil desempeñó un papel destacado en apoyo a la iniciativa de Johnson. No obstante, Castelo Branco informó al agregado militar norteamericano en Río de Janeiro, Vernon Welters, que la decisión de enviar tropas brasileñas no había sido motivada sólo por el deseo de complacer a Estados Unidos, sino que Brasil era

[61] Mario Ojeda Gómez, *México y Cuba revolucionaria: cincuenta años de relación*, México, El Colegio de México, 2008, p. 253.

[62] Russell Crandall, *Gunboat Democracy: U.S. Interventions in the Dominican Republic, Grenada, and Panama*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield, 2006, pp. 78 y 84.

consciente del "objetivo más amplio de enfrentar al comunismo internacional y preservar la seguridad del Hemisferio Occidental".

Así, de mayo de 1965 a septiembre de 1966, cerca de 3 000 efectivos brasileños permanecerían en Dominicana, como parte de la llamada "Fuerza de Paz" interamericana. Brasil contribuyó con el contingente más numeroso, hecho que se reflejó en el nombramiento del general brasileño Hugo Panasco Alvim, como comandante de la Fuerza.[63]

Pese al realineamiento con Washington, los militares brasileños afirmaron su nacionalismo respecto a la potencia hegemónica en cuestiones tanto formales como sustantivas. Así por ejemplo, en 1967, el nombre oficial del país fue cambiado de República de los Estados Unidos del Brasil a República Federativa del Brasil.[64]

De 1969 a 1974, Emilio Médici gobernó el país, durante el llamado "Milagro brasileño", un periodo de notable crecimiento económico, con tasas de crecimiento de más de 10 % a principios de los años setenta. Dicho periodo estaría marcado por grandes proyectos de infraestructura, tales como el puente entre Rio y Niteroi, o la Autopista Transamazónica.

Sin embargo, dicho periodo se caracterizó también por una pobreza y desigualdad social crecientes, la invasión de las tierras habitadas por los pueblos originarios y la destrucción del medio ambiente. Las acusaciones sobre violaciones a los derechos humanos colmaron las primeras planas de la prensa internacional, avergonzado a los gobiernos militares quienes sostuvieron que eran parte de una campaña comunista de calumnias contra Brasil.

En el plano internacional, la agenda de los gobiernos militares iría incorporando nuevos puntos de vista y cambios de orientaciones. Así, dentro de los segmentos más nacionalistas del ejército,

[63] Joseph Smith, *Brazil and the United States: Convergence and Divergence*, Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2010, p. 171.

[64] Lei num. 5.389, de 22 de fevereiro de 1968 e Parecer num. H-733, Consultoria Geral da República 14 de setembro, 1968.

que eran también partidarios del control estatal de la economía y, por ende de cierta visión desarrollista de la misma, comenzó a haber una preocupación y un cuestionamiento crecientes acerca de las disparidades del sistema internacional.

Durante el gobierno del mariscal Castelo Branco, a pesar de la rotación observada en relación con la alineación de la política exterior independiente de la anterior diplomacia de Estados Unidos, la prioridad en América Latina también estuvo presente en varios episodios, al presentarse la oportunidad de una acción conjunta única desarrollada en Santo Domingo con la intervención militar norteamericana que incluyó un contingente brasileño.

Bajo el clima de polarización de los años sesenta se llevaron a cabo dos experimentos en términos de la política exterior: una acción exterior independiente que maximizaba el péndulo respecto a Estados Unidos, y una política de interdependencia, que ponía de relieve los aspectos asociacionistas. El relativo fracaso de ambas tentativas fue evidente al inicio del gobierno del mariscal Arthur Costa e Silva. La causa no fue tanto el carácter contradictorio de las posiciones de cada una, o la amalgama de las dos, sino la fragilidad de la política exterior de un país aparentemente incapaz de influir en el sistema internacional.

Sin embargo, como el último experimento, el gobierno de Castelo Branco, había sido la interdependencia, esa nueva reversión fue explicable con el retorno a la política exterior independiente, en 1967, mediante el ascenso de Costa e Silva a la presidencia. Consecuencia del fracaso en la alianza con Estados Unidos, tal como se concebía en la gestión de Castelo Branco, el *volte-face* trajo de regreso el estilo de política exterior inaugurado por Getúlio Vargas y Juscelino Kubitschek e impulsado por San Tiago Dantas.

Bajo los gobiernos militares se actualizaron también los viejos planes de "heredar" las colonias lusitanas y agruparlas bajo una nueva Comunidad Afro-Luso-Brasileña —el gobierno de Brasilia cambió radicalmente, a partir de 1964, la tradicional política anti-

colonial y antirracista brasileña. Durante el breve gobierno de Jânio Quadros, Brasil había establecido respecto a los países independientes de África, una política de solidaridad y alianza. El Itamaraty recibió órdenes expresas del presidente para dar total apoyo a la luchas de liberación nacional de las colonias portuguesas. El gobierno de Goulart mantendría esa orientación: la delegación brasileña en las Naciones Unidas votaba contra el colonialismo lusitano.[65]

Entre 1968 y 1974, el Producto Interno Bruto de Brasil creció en un promedio de 10 a 11 % anual, una de las tasas de crecimiento más aceleradas entre las economías de la época, lo que dio lugar a que la prensa brasileña e internacional acuñasen la etiqueta mediática del "milagro económico brasileño", para designar esos años de crecimiento económico sobresaliente.[66]

Dicha bonanza se daría en medio de una rápida industrialización; un crecimiento notable de las exportaciones; una política de concentración de ingresos y salarios; el establecimiento de un sistema tributario más efectivo y elástico; una reforma de los mercados de capitales indizados a la inflación; un régimen de semiflotación del tipo de cambio; un incremento en la tasa de ahorro e inversión, pero, también, un alza inmoderada de la deuda externa.[67]

Eufóricos por el éxito mostrado por su programa económico, los militares brasileños hicieron a un lado su objetivo inicial de crear un marco favorable para el crecimiento sostenido y se embarcaron en un plan demasiado ambicioso para convertir a Brasil en una potencia mundial. Toda moderación fue olvidada y los militares comenzaron a fraguar ostentosos proyectos de desarrollo.

[65] Fernando Arenas, *Lusophone Africa: Beyond Independence*, University of Minnesota Press, 2011.

[66] Paul Israel Singer, "El 'Milagro brasileño': causas y consecuencias", en *El Trimestre Económico*, vol. 40, núm. 160, FCE, octubre-diciembre de 1973, pp. 753-819.

[67] José Roberto Mendonça de Barros y Douglas H. Graham, "The Brazilian Economic Miracle Revisited: Private and Public Sector Initiative in a Market Economy", en *Latin American Research Review*, vol. 13, núm. 2, 1978, pp. 5-38.

El problema, sin embargo, fue encontrar una manera de financiar tales quimeras. El gobierno, el sector privado y las empresas extranjeras carecían de los recursos necesarios. Era evidente que se necesitaba otro accionista, y en 1974 la banca internacional ofreció esa posibilidad de financiamiento.

Después del *shock* petrolero de 1973, la banca internacional, sobrada de petrodólares, buscaba oportunidades de inversión en el mundo en desarrollo. Pronto desembarcaron en los países más prometedores ofreciéndoles crédito aparentemente fácil y barato. En esa época pocos países en desarrollo podían ostentar el récord de crecimiento que Brasil había exhibido, por no hablar de su potencial. De golpe, los banqueros viajaron en masa desde Nueva York y Londres hasta Río de Janeiro, Brasilia y São Paulo, seguidos poco después por sus colegas de Frankfurt, Tokio y Ginebra para ofrecer créditos blandos. Las reglas del juego eran seductoras y sospechosamente sencillas: los militares brasileños desplegaban sus planes grandilocuentes para convertir a su país en una superpotencia y los banqueros dispensaban en consecuencia los dólares necesarios para materializar tales designios. No había ninguna garantía de por medio.

En 1974, Brasil solicitó empréstitos por un monto mayor del que había contratado en los 150 años anteriores juntos. Al terminar la década, la banca internacional había transferido a Brasil un total de $40 mil millones de dólares. Durante estos años, el dinero se canalizó hacia infraestructuras tales como el transporte (nuevas carreteras, puentes y ferrocarriles en todo el país, los sistemas de transporte metro de Río de Janeiro y São Paulo), la industria (fábricas de acero, un complejo petroquímico y fábricas de bienes de consumo), el sector de energía (centrales eléctricas, reactores nucleares, y un programa que busca en energía y petróleo exploración alternativa) y comunicaciones (televisión, servicios de correos y telecomunicaciones). En algunos casos, dichos capitales servirían también para llenar los bolsillos de los generales y los tecnócratas responsables del proyecto.

Uno de tales proyectos delirantes y megalómanos fue la Autopista Transamazónica de 5 000 kilómetros, que había de conectar el nordeste del país, afectado por una grave sequía y menos desarrollado que el sur del país, con la selva tropical del Amazonas, adonde se suponía que habría de establecerse la gente del nordeste como colonos de una nueva Arcadia. No obstante, los altos costos del proyecto y la fuerte caída del crecimiento económico al final de la década, para fines de los setenta, sólo una parte había sido pavimentada. Su construcción trunca sólo sirvió para agudizar la deforestación de la Amazonia, al ofrecer una ruta más fácil sobre la cual transportar la madera ilegalmente talada.[68]

Otro proyecto desmedido, financiado con cargo al endeudamiento externo, fue la presa hidroeléctrica de Itaipú, la más grande en términos de generación de energía de su tipo en el mundo. En medio de su expansión económica y de su infraestructura tecnológica en ascenso, Brasil enfrentaba una severa escasez de energía, como consecuencia de la crisis petrolera de 1973. En un esfuerzo por maximizar sus recursos internos, el gobierno brasileño volvió la mirada hacia el río Paraná, a pesar de que se encontraba en la frontera con Paraguay y había sido objeto de disputa territorial entre ambos países desde 1880.

El gobierno de Jimmy Carter marcó un enfriamiento definitivo de las relaciones entre Estados Unidos y Brasil bajo los gobiernos militares. El enfrentamiento involucró dos temas muy sensibles: los derechos humanos y la proliferación nuclear. En 1967 Brasil había firmado un contrato con la empresa Westinghouse para construir una planta nuclear en Angras dos Reis, cuya apertura estaba programada para 1977.

La crisis petrolera de 1973 había llevado al gobierno militar a buscar fuentes energéticas alternativas, entre las que destacaban la

[68] Sue Branford, "From Nothing to Nowhere-The Transamazonian Highway", en *New Internationalist Magazine*, núm. 92, 1º de octubre, 1980. En http://newint.org/features/1980/10/01/brazil/.

nuclear, el etanol y el biogás. La primera, había generado críticas y condenas internacionales generalizadas de parte de aquellos países que vieron a los militares brasileños como protagonistas irresponsables de la proliferación nuclear.[69]

La Comisión Regulatoria Nuclear de Estados Unidos desconoció su garantía de entregar uranio enriquecido, en tanto que el gobierno norteamericano prohibía a Westinghouse construir plantas procesadoras y enriquecedoras de uranio en Brasil.

En respuesta, el gobierno brasileño firmó un amplio acuerdo nuclear con Alemania Occidental en junio de 1975. El gobierno de Gerald Ford reaccionó tibiamente a dicha iniciativa, pero Carter quien fue su sucesor buscó evitar su puesta en marcha. Dichas presiones surtieron efecto y para fines de la década el acuerdo fue virtualmente suspendido:[70]

En 1975 el Congreso norteamericano ordenó al Departamento de Estado llevar a cabo un informe sobre la actuación en materia de derechos humanos de todos aquellos países beneficiarios de ayuda militar norteamericana; aunque el informe relativo a Brasil hablaba de progresos y describía las violaciones como menores, el gobierno militar lo interpretó como una intromisión intolerable en los asuntos internos de la nación. Al día siguiente de su publicación el gobierno militar denunció unilateralmente el Acuerdo de Ayuda Militar Mutua entre Brasil y Estados Unidos, vigente desde 1952, e incluso algunos militares nacionalistas exaltados presionaron al gobierno para que rompiera relaciones diplomáticas con Estados Unidos.[71] Las relaciones entre ambos ejércitos nunca más serían restablecidas.

[69] Marshall C. Eakin, *Brazil: The Once and Future Country*, Palgrave Macmillan, 1998, p. 238.

[70] Dani K. Nedal y Tatiana Coutto, *Brazil's 1975 Nuclear Agreement with West Germany*. En http://www.wilsoncenter.org/publication/brazils-1975-nuclear-agreement-west-germany.

[71] Robert G. Wesson, David V. Fleischer, *Brazil in Transition*, Praeger, 1983, p. 160.

En 1976 se permitieron elecciones municipales, en las que, pese al apoyo del gobierno militar a sus candidatos, los partidos de oposición emergerían victoriosos en las principales ciudades. A pesar del crecimiento económico experimentado bajo los gobiernos militares, las clases medias eran claramente opuestas a la dictadura, e incluso, los dirigentes empresariales comenzaron a expresar abiertamente su descontento con el estado de cosas reinante.

El gobierno militar reaccionó ante los triunfos electorales de la oposición en las elecciones municipales con la promulgación del denominado paquete de abril en 1977, por lo que el Congreso fue nuevamente cerrado, y se introdujeron nuevas reglas, tales como la elección indirecta de gobernadores estatales, en realidad, su designación por el gobierno central.

No obstante, hubo también avances, antes del final de su periodo, Geisel revocó la ley conocida como A-15 y reintrodujo el derecho de amparo, eliminó la censura previa y permitió el retorno de un poder judicial independiente. Por último, pero no menos importante, Geisel restableció los derechos políticos a las principales figuras de la oposición.

El resurgimiento de un movimiento sindical independiente también tendría lugar bajo el gobierno de Geisel. Nuevos liderazgos surgieron tanto en las zonas rurales, como en las urbanas. En el primer caso, se trató de organizaciones campesinas, exentas de control gubernamental y con una fuerte ligazón a la Iglesia católica. En las ciudades, emergió una nueva dirigencia sindical independiente, en medio de una oleada de huelgas. En 1978, los trabajadores de la industria automotora del distrito ABC del Gran São Paulo apoyaron la huelga y detuvieron la producción.

El líder del movimiento huelguístico era Luiz Inácio da Silva, Lula, presidente del Sindicato Metalúrgico de São Bernardo do Campo y Diadema, quien años más tarde, alcanzaría la presidencia de la República. A fin de evitar confrontaciones violentas, los trabajadores en huelga adoptaron tácticas pacíficas y negociaron

directamente con la patronal. El éxito de la huelga en obtener mejores condiciones para los trabajadores fue visto como un paso trascendente hacia el retorno de la democracia.

Ese mismo año Geisel logró la consolidación del sector moderado de la dictadura, elegir como su sucesor al general João Baptista Figuereido, jefe del Servicio Nacional de Informaciones (SNI).[72] Dicha elección significó el derrocamiento definitivo del sector de línea dura en el ejército.

Figuereido asumió la presidencia en marzo de 1979, con un civil como vicepresidente, en un momento difícil de la historia brasileña reciente. El desempeño económico del país era mediocre, y el segundo choque petrolero y la crisis económica mundial consiguiente habían golpeado con especial dureza a la economía brasileña. El ministro de Planeación, Mario Henrique Simonsen, intentó, sin éxito, poner un alto a la política de gasto público y endeudamiento externo proseguida alegremente por los gobiernos militares, por lo que renunció a su cargo. Su sucesor, Antônio Delfim Netto, decidió retomar una política de expansión y crecimiento en medio de la crisis que eventualmente desembocaría en la crisis de la deuda de 1982.[73]

En el plano político, Figuereido manifestó públicamente su compromiso de proseguir el proceso de apertura iniciado por Geisel y su determinación por transferir el mando a un presidente civil después de un proceso gradual de cambio. Ese mismo año, los dos partidos políticos permitidos por la dictadura, Alianza Renovadora Nacional (ARENA) y el Movimiento Democrático Brasileño (MDB), fueron disueltos y se promulgó un reglamento para la creación de nuevos partidos políticos con exigencias elevadas para la concesión del registro electoral y la prohibición expresa

[72] Agencia gubernamental creada por el general Golbery en 1964 para el espionaje político a figuras prominentes de la oposición, dirigentes sindicales, etc. Véase, Elio Gaspari, *A ditadura envergonhada*, Río de Janeiro, Editora Intrinseca, 2014.

[73] Roett, *op. cit.,* p. 131.

de formación de coaliciones.[74] El gobierno de Figuereido también amplió la amnistía, al liberar al resto de los presos políticos que aún quedaban en las prisiones brasileñas.[75]

La larga transición a la democracia, 1984-1988

El proceso de transición a la democracia en Brasil se daría a partir del agotamiento de la dictadura. El sistema político creado por los militares exhibía signos evidentes de agotamiento. Su principal *raison d' être*, la lucha tenaz contra el comunismo y el expansionismo soviético parecía además de anacrónica, largamente superada. A partir de 1981 la economía brasileña entró en recesión, con variaciones negativas del PIB que osciló entre tasas de -3 y -5 % anual. La crisis económica brasileña generada, en gran medida, por la incompetencia de los generales, que habían embarcado a la nación en la construcción desmedida de grandiosa infraestructura, con cargo a la deuda pública, socavó la escasa legitimidad que aún le quedaba al gobierno militar y que había descansado en la gestión exitosa del fugaz *milagro* económico brasileño.

En enero de 1985, apremiado por la crisis económica y por la creciente presión social, el gobierno militar brasileño finalmente se vio obligado a permitir unos comicios para elegir a un gobierno civil. En su afán por tutelar un cambio político gradual y controlado, el gobierno de Figuereido impuso que la elección fuese indirecta por medio de un sistema de colegio electoral compuesto por todos los miembros del Congreso Nacional bicameral y así como por un número de diputados estatales que habían sido elegidos por los congresos locales para fungir como delegados.

[74] *Ibid.*, p. 132.

[75] Ruy Mauro Marini, "Dictadura brasileña. Amnistía y partidos", en *El Universal*, México, 11 de junio, 1979.

Dicha medida dio lugar a masivas protestas populares que consiguieron articularse en la campaña política conocida como *Diretas Já!*, que propugnaba por la elección directa del presidente sin intermediación del Colegio Electoral. La movilización popular no consiguió su objetivo, pero sí logró dividir a ARENA, partido de la dictadura.[76]

La elección enfrentaba a Tancredo Neves, candidato de la coalición Alianza Democrática, integrada por moderados de la oposición y disidentes del régimen agrupados en el Partido Democrático Brasileño (PMDB) y el Partido Democrático Trabalhista (PDT) con Paulo Salim Maluf, abanderado del continuista Partido Democrático Social. El 15 de enero el Colegio Electoral sesionó, resultó como ganador de la presidencia en ese cónclave Neves, cuya candidatura obtuvo 480 votos (72.4 %) contra 180 (27.3 %) de Maluf.[77]

Su candidato a la vicepresidencia en esa elección fue José Sarney, un político menor y poco conocido, de ideología ambigua, ya que había apoyado la "revolución de 1964" y servido fielmente a los militares como miembro de ARENA, el partido político de la dictadura, pero quien en 1984, ante la negativa de los militares a permitir elecciones directas y frente a la imposición por estos de Maluf, abandonó el Partido Democrático Social, sucesor de ARENA, y encabezó su escisión para fundar el Partido del Frente Liberal, (PFL), que en alianza con el PMDB apoyó la candidatura de Neves.

En los meses previos a su toma de posesión, Neves viajó a Estados Unidos, Europa Occidental y América Latina. En Washington estableció contactos con el Congreso, la Casa Blanca y los organismos financieros internacionales. En Europa se entrevistó con jefes

[76] Edison Bertoncelo, *A campanha das diretas e a democratização*, São Paulo, Editora Humanitas, 2007, pp. 137-140.

[77] Manuel Alcántara, Carlos Sáez y Ranulfo Melo, *La democracia brasileña. Balance y perspectivas para el siglo XXI*, Salamanca, Universidad de Salamanca, 2008, p. 62.

de gobierno y dirigentes de los principales partidos políticos y llevó a cabo una visita de rigor al Vaticano.[78]

Sin embargo, a escasos días de su toma de posesión, Neves murió de forma repentina e inesperada debido a complicaciones posteriores de una intervención quirúrgica.[79] Sarney se vio de esta forma empujado a la cima del poder, sin tiempo de poder prepararse para tan alto encargo. El gabinete ya había sido seleccionado de antemano por Neves.

Brasil retornaba a la democracia en medio de una severa crisis económica. El gobierno civil había heredado de los militares una deuda externa de 95 mil millones de dólares, la más alta del mundo en aquella época,[80] por lo que iniciaba su periodo en medio de lo que después pasó a ser conocido como la "década perdida de América Latina", cuando los países de la región alcanzaron un punto tal que su deuda externa superaba por mucho su poder adquisitivo y, por ende, no estaban en condiciones de pagarla.[81]

En su discurso inaugural pronunciado en cadena nacional, Sarney se comprometió a llevar a cabo el programa de Neves: "Los cambios prometidos tendrán lugar", afirmó. "Vamos a llevar a cabo un gobierno de concordia, de cambio, trabajo, ética y austeridad, y vamos a ser implacables contra la corrupción".[82]

Sarney era un político ambicioso y quería buscar la reelección más allá del periodo presidencial que había heredado de Neves. Para ello llevó a cabo programas populares sin imponer gravámenes odiosos para poder financiarlos. Esto a su vez se tradujo muy

[78] Thomas E. Skidmore, *The Politics of Military Rule in Brazil, 1964-1985*, Oxford University Press, 1988.

[79] "Brazil's Leader Dies at Age 75; Never Sworn in", en *The New York Times*, 22 de abril, 1985.

[80] Roett, *op. cit.*, p. 76.

[81] Javier A. Reyes y W. Charles Sawyer, *Latin American Economic Development*, Londres, Reino Unido, Taylor & Francis, 2011, p. 121.

[82] Roett, *op. cit.*, pp. 77-82.

pronto en un déficit presupuestario y en la consabida creación de dinero de modo artificial para financiarlos.

La expansión de la oferta monetaria condujo a aumentos de precios descontrolados que llevaron a alcanzar una tasa de inflación de 934 % en 1988. En medio de la debacle monetaria, el ministro de Hacienda de Sarney, dio un bandazo abrupto respecto a la política monetaria seguida hasta entonces, al lanzar un plan de choque "heterodoxo", destinado a contener la inflación para entonces desbordada. El Plan Cruzado, puesto en vigor en febrero de 1986, fue una tentativa de frenar la inflación por medio de una reforma monetaria, que supuso la sustitución de la divisa brasileña, del *cruzeiro* al *cruzado*; el congelamiento de salarios y precios y del tipo de cambio de la nueva moneda local, paridad que se fijó, tan artificial como vanamente, en 13.84 *cruzados* por dólar.[83]

El Plan Cruzado fue un sonoro fracaso, en la medida en que el gobierno de Sarney se mostró incapaz de controlar el gasto público, mientras que el sostenimiento artificial de la paridad del *cruzado* llevó a un vertiginoso agotamiento de las reservas internacionales. Finalmente, al tornarse negativas las tasas de interés otorgadas por la banca, el ahorro interno y el consumo se desplomaron de modo alarmante.[84]

Sarney llegó al poder en un momento de recrudecimiento de la Guerra Fría, expresado en la beligerante iniciativa, lanzada por el gobierno de Ronald Reagan que pasó a ser conocida como la "Guerra de las Galaxias". El final de su administración coincidiría con el desplome del bloque soviético, expresado en la caída del Muro de Berlín, en noviembre de 1989.

En el plano de la política exterior, el gobierno de Sarney habría de transitar por dos fases claramente diferenciadas. En un primer momento, contra lo que se hubiera supuesto, el cambio de

[83] Werner Baer, *op. cit.*, pp. 146-170.
[84] *Loc. cit.*

régimen militar a uno civil y democrático no significó un viraje radical de la diplomacia brasileña. Lejos de ello la diplomacia del gobierno de Sarney se caracterizó al principio de su gobierno por su continuidad con la seguida por los militares, a los que buscó a toda costa no indisponer en su contra.[85]

En la medida en que la transición brasileña a la democracia fue gradual, desesperadamente lenta, e incluso tutelada por los militares, los cambios en política exterior fueron en un principio mínimos. Sarney refrendó y mantuvo la lógica de la *autonomía por medio de la distancia*, de carácter eminentemente defensivo y que había sido el sello dominante de la última etapa de los militares en el poder y por la cual Brasil se sustraía de los regímenes internacionales prevalecientes al persistir en una política de autarquía, por medio de una economía volcada al mercado interno.[86]

Como ministro de Asuntos Exteriores, Sarney designó al abogado y político de ARENA, Roberto Costa de Abreu Sodré. Una de las medidas más trascendentes del gobierno de Sarney en materia de política exterior fue la reanudación de relaciones diplomáticas con Cuba, llevada a cabo en junio de 1986, después de 22 años de ruptura. El restablecimiento de vínculos con La Habana había sido esperado desde la vuelta misma de la democracia y había sido una demanda tanto de los intelectuales brasileños como del propio partido gobernante, el PMDB.

El anuncio de la reanudación de relaciones se dio en un momento en el que las relaciones con Washington se habían tensado debido a las críticas públicas del gobierno de Reagan a la legislación brasileña que restringía las inversiones de empresas informáticas norteamericanas como la IBM y por la decisión del Departamento del Tesoro

[85] Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy in Changing Times: The Quest for Autonomy from Sarney to Lula*, Lanham, Lexington Books, 2009, pp. 11-20.

[86] Esteban Actis, "Los tres ejes autonómicos de la política exterior de Brasil (2003-2013)", en *Conjuntura Global*, vol. 3, núm.1, enero-marzo de 2014, pp. 21-27.

estadounidense de votar contra la concesión de dos préstamos por un total de mil millones de dólares a Brasil por el Banco Mundial.[87]

Otra iniciativa novedosa digna de ser destacada, emprendida por su gobierno en el ámbito latinoamericano, fue el apoyo que concedió al Grupo Contadora, integrado por México, Venezuela, Panamá y Colombia, que buscaba evitar la propagación de la Guerra Fría a América Central y promover la paz en la región. Junto con Argentina, Perú y Uruguay, Brasil habría de constituir el llamado Grupo de Apoyo a Contadora para ayudar a los esfuerzos de México y evitar una intervención armada norteamericana en Nicaragua y en El Salvador.[88]

Dicha iniciativa sería el antecedente directo del Grupo de Río o Mecanismo Permanente de Consulta y Concertación Política, que a su vez constituiría el fundamento de la Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños (CELAC).

Hacia el final del gobierno de Sarney, ante la agresividad creciente de la política exterior del gobierno de Ronald Reagan, la política exterior brasileña comenzó a mostrar una tendencia, tímida pero creciente, a tomar posiciones en consonancia con aquellas del Grupo de los 77 y, hasta cierto punto, exhibió características que hacían recordar de algún modo la política exterior "independiente" de la era Quadros-Goulart.

No obstante, constreñido por el peso de la deuda externa, se hizo evidente que el país se embarcaba hacia nuevos rumbos diplomáticos. Para los últimos años de la década de los ochenta los valores liberales estaban en auge y se difundían con éxito desde los países industrializados hacia la periferia. Frente a dicha tendencia, Brasil no sería la excepción.

[87] "Brazil Restores Diplomatic Ties With Cuba After 22-Year Break", en *Los Angeles Times*, 26 de junio, 1986.

[88] Octávio Henrique Dias Garcia Cortes, *A política externa do governo Sarney: O início da reformulação de diretrizes para a inserção do Brasil sob o signo da democracia*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010, p. 116.

La década de los noventa, con el fin de la Guerra Fría, dio inicio a un periodo en el que el papel del Estado pareció debilitarse. Forzado por el tema de una deuda externa impagable, el gobierno de Sarney adoptó un curso liberal en sus relaciones económicas con el exterior. Tanto el Ministerio de Finanzas como el Ministerio de Asuntos Exteriores desempeñarían un papel destacado en este cambio de orientación.

El 15 noviembre de 1989 tuvo lugar la primera vuelta de la elección presidencial, primera en la que se concedió el voto directo desde 1960. La elección tuvo lugar en un contexto de crisis económica, polarización política y de crisis de legitimidad de la clase política en su conjunto. La inflación estaba fuera de control. Una oleada de huelgas había sacudido al país. El electorado brasileño se mostraba tan desencantado con la gestión de Sarney y los principales partidos en el Congreso que votó de modo masivo por candidatos no tradicionales.

En la primera vuelta de la elección presidencial de 1989, de una veintena de candidatos en liza, los dos candidatos más votados fueron Fernando Collor de Melo, una figura virtualmente desconocida y gobernador del pequeño estado del nordeste, Alagoas, y Luiz Inácio Lula da Silva, dirigente del sindicato metalúrgico y candidato del Partido dos Trabalhadores. Los votantes mostraron en esos comicios un comportamiento notable al repudiar incluso a aquellos políticos, como Leonel Brizola, que habían opuesto tenaz resistencia al régimen militar.

En la segunda vuelta electoral, el 17 de diciembre de 1989, Collor se las arregló para obtener una ligera mayoría, mediante el uso de un financiamiento superior al de sus contrincantes y gracias al fuerte respaldo de los medios de comunicación nacional.

Dos días antes del *ballotage*, la Rede Globo, con mucho, la cadena televisiva más popular de Brasil, transmitió una versión editada del último debate entre los dos candidatos durante su programa de noticias en horario estelar, que alcanzó 61 puntos de *rating*.

La cadena manipuló la filmación a favor de Collor, al destacar los peores momentos de Lula y los mejores de Collor.

Aunque el resultado de las elecciones no se puede atribuir por completo a este episodio, muchos sostuvieron que el montaje manipulado influyó en la decisión final de muchos votantes, y que pudo haber contribuido a la victoria de Collor sobre Lula, ya que la diferencia fue un pequeño margen de votos entre ambos: 49.94 % para Collor, y 44.23 % para Lula, lo que hizo de Collor el primer presidente elegido por voto popular desde Jânio Quadros en 1960.[89]

Collor, alto, apuesto, relamido, elocuente y fotogénico, parecía ofrecer un nuevo comienzo para la política brasileña. Sobre todo era joven, pues tenía 40 años al momento de ser electo. Lula, el candidato de la izquierda, tuvo una actuación sobresaliente, si se considera el hecho de que su partido era nuevo y que su candidato jamás había competido en una elección nacional. Un joven barbado de aspecto llano, Lula hablaba de forma franca y directa acerca de sus años como organizador sindical, su programa para aumentar el salario y las prestaciones de los trabajadores y su oposición a lo que consideraba un control excesivo del capital extranjero sobre la economía nacional. La historia de su vida y su migración desde ciudad de Pernambuco a la próspera São Paulo en busca de una mejor vida era compartida por millones de brasileños.[90]

Pero Lula y el PT eran vistos por muchos otros brasileños como una amenaza para la estabilidad. Su programa político espantaba a muchos electores por sus llamados a la puesta en práctica de reformas radicales, entre las que destacaban una moratoria al pago

[89] Felipe Correa, "Rede Globo & the 1989 Brazilian Election", en *Free Speech Debate*, 6 de marzo, 2012. En http://freespeechdebate.com/en/case/rede-globo-and-the-brazilian-elections-of-1989/.

[90] Ted G. Goertzel, *Brazil's Lula: The Most Popular Politician on Earth*, Boca Raton, Florida, Universal Publishers, 2011.

del servicio de la deuda externa; una reforma agraria radical y un programa económico neomarxista y antimercado.[91] Por el contrario, Collor era descarado e irreverente con la clase política en su conjunto.[92]

Al asumir la presidencia en enero de 1990, Collor declaró un feriado nacional y llevó a cabo reformas drásticas para sanear la economía. Lanzó una nueva divisa, el *cruzeiro*, en reemplazo del *cruzado*; impuso controles al aumento de precios y salarios en nombre del libre mercado.

Sin embargo, Collor estaba en franca desventaja para llevar a cabo su programa económico, por su falta de apoyo legislativo. Su partido en ciernes, el Partido de Reconstrucción Nacional (PRN) había sido organizado *ex profeso* un año antes de los comicios, después de que los partidos tradicionales hubieran rechazado apoyar la candidatura de Collor.

Durante su presidencia, Collor intentó estabilizar la economía de la mano del Fondo Monetario Internacional, pero, en última instancia, fracasó en su intento de contener una inflación galopante.

El gobierno de Collor de Melo coincidió con el fin de la Guerra Fría y el modelo bipolar de las relaciones internacionales. Su gobierno atravesó por dos fases claramente diferenciadas en lo que a política exterior se refiere. En la primera etapa, el gobierno de Collor se distanció de la política exterior "tercermundista" establecida bajo la presidencia de Ernesto Geisel, y buscó alinearse con las posturas y valores de los países desarrollados, tendencia dominante entre los militares brasileños de cortar gradualmente sus vínculos con el Tercer Mundo y de que Brasil actuase cada vez más como una potencia: buscando presentarse como candidato a ingresar al "Club de los Ricos".

[91] Roett, *op. cit.*, p. 83.

[92] Carlos Alberto Milani Bertozzi, *Collor de Mello; a Brazilian Neopopulist Leader?*, Athens, Ohio, Ohio University Press, 2001.

Las visitas presidenciales a Japón, Estados Unidos y Europa occidental señalaron el abandono de la retórica tercermundista combativa respecto a los países industrializados. Su lema de campaña anunció con toda claridad que se aspiraría a la "modernización" a una "inserción competitiva en la economía" y a la "búsqueda de un lugar (para Brasil) en el Primer Mundo".[93]

Una vez más Estados Unidos no correspondió a dichas iniciativas y la diplomacia brasileña volvería a retomar un enfoque más pragmático e independiente. El cambio de gabinete en abril de 1992 y la llegada de Celso Lafer a la cancillería brasileña marcaron un cambio de rumbo en la diplomacia brasileña que se vio reflejado en un estrechamiento de relaciones con los países del Cono Sur.

En mayo de 1992 Collor de Melo fue acusado de estar involucrado en una red de tráfico de influencias. Fue el propio hermano del mandatario, Pedro Collor de Mello, quien desató el escándalo, al presentar públicamente un listado de denuncias que incluía una red de tráfico de prebendas, contratos indebidos, negocios ilícitos por parte de testaferros, desvíos de fondos, presiones infamantes contra el presidente de Petrobras, gratificaciones en la privatización de la compañía aérea VASP, y enriquecimiento ostentoso de amigos y colaboradores que habían sido colocados en posiciones claves del gobierno, incluido el Banco Central, coordinados por Paulo César Farías. La esposa de Collor, Rosane Malta, también fue acusada de apropiarse de fondos públicos de la Legión Brasileña de Asistencia, agencia de asistencia pública brasileña dependiente del Ministerio de Trabajo.

En las calles se desató un movimiento masivo de repudio popular, reflejado en movilizaciones multitudinarias que exigían la inmediata renuncia del presidente. Collor respondió con exaltados discursos e intentó apelar directamente al pueblo brasileño, por

[93] Ademar Seabra de Cruz Junior, Antonio Ricardo, F. Cavalcante y Luiz Pedone, "Brazil's Foreign Policy under Collor", en *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, vol. 35, núm. 1, 1993, pp. 119-144.

medio de actos políticos organizados por sus menguantes partidarios, sin mayor éxito. Mientras tanto, la inflación crecía a 991 % en agosto de 1992.

El Congreso brasileño, espoleado por la prensa y por las crecientes manifestaciones públicas de descontento, inició una investigación y confirmó las irregularidades e ilegalidades. Se probaron sobornos a empresarios por favores políticos, depósitos de sumas enormes de dinero negro a nombre de empresas ficticias en paraísos fiscales y transferencias regulares a cuentas de testaferros.

La opinión pública se volvió contra el presidente, quien fue censurado por el Congreso brasileño, bajo el proceso sumario conocido como *impeachment*, siendo destituido siete meses más tarde. El primer presidente elegido popularmente dejaba el poder caído en desgracia, por lo que Brasil, una vez más era objeto del escarnio internacional.

No obstante, otra lectura, menos inmediata, revelaba que la joven democracia brasileña gozaba de una salud envidiable, al haber sido capaz, en un proceso inédito, de destituir a un presidente corrupto; operación que hizo historia, no sólo en América Latina, sino en el hemisferio en su conjunto.[94]

El vicepresidente Itamar Franco, una figura marginal y poco conocida, sustituyó a Collor en la presidencia. Inexperto por completo en materia económica, Franco siguió un curso errático, al cambiar de ministro de Finanzas tres veces en cuatro meses, antes de decidirse por su canciller Cardoso para dirigir el Ministerio. Ante la inestabilidad política y económica que tuvo que enfrentar su gobierno se mostró incapaz de establecer una política exterior clara y coherente.

[94] Para un análisis en profundidad del proceso que condujo a la destitución de Collor de Melo por el Congreso brasileño, véase Keith S. Rosenn y Richard Downes [eds.], *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, North-South Center Press, 1999.

Con sustento en la idea de unirse a los regímenes y normas internacionales, con cierta reserva de autonomía, el presidente Itamar lanzó, en octubre de 1994, la iniciativa de establecer la denominada Área de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA), como etapa previa a la propuesta norteamericana de conformar el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), lanzada por William Clinton en la primera Cumbre de las Américas que tuvo lugar en Miami en diciembre de 1994.[95]

El gobierno de Ernesto Geisel (1974-1979) marcó un enfriamiento definitivo de las relaciones brasileño-norteamericanas. Cuando Estados Unidos comenzó a aplicar altos aranceles a los bienes manufacturados brasileños, Geisel buscó nuevos socios comerciales entre las naciones del Tercer Mundo, África, por ejemplo, como una estrategia para reducir la dependencia de Brasil respecto a los países ricos.[96] Pero a diferencia de Costa e Silva y Médici, Geisel también introdujo a los países comunistas. "El interés nacional quiere que, en política exterior las conveniencias de la expansión económica estén separadas de las posiciones ideológicas".[97]

En agosto de 1974, cuatro años antes que Estados Unidos, un Brasil todavía gobernado por los militares restableció vínculos diplomáticos con la República Popular de China;[98] reanudación que incluyó la apertura de embajadas respectivas en Brasilia y Beijing. En un contexto de restricción de las relaciones, puntuado por la Guerra Fría, daba inicio un proceso integral de la diplomacia que

[95] Jaime Pinsky, *Brasil en contexto, 1987-2007*, Cali, Colombia, Universidad del Valle, 2007, p. 47.

[96] Tullo Vigevani y Gabriel Cepaluni, "Lula da Silva's Foreign Policy: Autonomy through Diversification Strategy", en *Third World Quartely*, vol. 28, núm. 7, p. 101.

[97] Alejandro Mendible, "El Nuevo Contexto Internacional y la Agonía del Autoritarismo", en Alejandro Mendible, *El ocaso del autoritarismo en Brasil*, Caracas, Arte, 1986, p. 126.

[98] En un comunicado, dado a la prensa el 15 de agosto de 1974, el gobierno brasileño reconocía al gobierno de la República Popular China como "único gobierno legal en representación del pueblo chino, y toma nota de la reafirmación china sobre Taiwán como parte inalienable de su territorio". Citado en Colin Mackerras y Amanda Yorke, *The Cambridge Handbook of Contemporary China*, Cambridge University Press, 1991, p. 151.

buscaba establecer alianzas estratégicas, al margen de la divisoria bipolar entonces prevaleciente.

De esta manera, a pesar de las evidentes diferencias entre ambos países en lo referente a sus respectivos regímenes políticos y sistemas económicos, ambos países "monstruos", en palabras de Kennan, consiguieron encontrar los suficientes puntos de convergencia, como para desarrollar una asociación mutuamente beneficiosa.

Con todo, a lo largo de los años setenta y ochenta las relaciones bilaterales sino-brasileñas fueron muy modestas desde el punto de vista económico, aunque en el plano multilateral ambos países encontraron fuertes coincidencias,[99] esto fue evidente respecto a algunos principios de política exterior, sobre todo en la búsqueda de la autonomía internacional y en el énfasis en la soberanía nacional y la integridad territorial; por los que se oponían tenazmente a cualquier interferencia extranjera.

Los acercamientos por parte de Brasil hacia China fueron, en un primer momento, mucho más de carácter comercial, en la plena conciencia de que en ese contexto y momento específicos, Brasil carecía de la capacidad para llevar adelante una relación económicamente fluida, debido a sus condiciones y dependencia de algunos mercados del primer mundo. Más allá de esta situación los dos países sostenían notables coincidencias y encontraban en el interés del otro las ventajas de un aliado estratégico.

Brasil ya tenía en mente el proyecto de obtener un lugar en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, por lo menos desde 1965 según lo expresado por el Itamaraty. La intención era representar los intereses de los estados en desarrollo, sobre todo los entonces nuevos países de África recién descolonizados. China, por su parte, buscaba un respaldo del sistema para fortalecer su posición en el Consejo.

[99] Henrique Altemani de Oliveira, "China-Brasil: perspectivas de cooperación Sur-Sur", en *Nueva Sociedad*, vol. 203, mayo-junio de 2006, p. 141.

Por otra parte, las dos naciones compartían el sentimiento de ser potencias medias con afinidades y coincidencias en el ámbito internacional, tanto que China decidió retirar su apoyo a los movimientos revolucionarios de América Latina y buscó desarrollar una diplomacia estratégica de gobierno a gobierno, prometiendo respetar el principio de no interferencia en los asuntos internos y mostrando su disposición a trascender las diferencias ideológicas que habían restringido hasta entonces el crecimiento de las relaciones bilaterales. De esta manera aunque la relación bilateral sino-brasileña fue muy modesta desde el punto de vista económico en las décadas de 1970 y 1980, en el plano multilateral ambos países encontraron convergencias suficientes como para sentar las bases de un estrecho vínculo ulterior.

La dictadura militar brasileña buscó llevar a cabo una política exterior activa a bajo costo, intentando reemplazar la hegemonía portuguesa en las antiguas posesiones coloniales lusas en África: en especial en Mozambique y Angola, así como en el Medio Oriente. Los militares creían que al extender sus vínculos con los países africanos podrían ganar aliados a un muy bajo costo y de esa forma ayudar a que Brasil llevara a cabo su sueño largamente acariciado de convertirse en una potencia mundial estratégica. Como se puede apreciar, la diversificación de las relaciones de tipo económico fue intensa sin discriminar las características ideológicas. Sin embargo, Brasil nunca rompió totalmente con las relaciones que tenía tanto con Estados Unidos como con el Primer Mundo en general.

Toda la región fue acosada por un antagonismo mutuo, alimentado por los gobernantes militares que estaban obsesionados con la doctrina de la geopolítica y aparentemente empeñados en la creación de una guerra fría sudamericana.[100] Guerra fría regional

[100] Fernando Henrique Cardoso, *The Accidental President of Brazil*, Nueva York, Public Affairs, p. 220.

con Argentina, ambos países se enfrascaron en una carrera armamentista. Se dice que durante la Guerra de las Malvinas, Argentina se abstuvo de enviar el grueso de sus fuerzas armadas a la zona del conflicto por temor a una invasión brasileña de su territorio.[101]

Bajo João Baptista Figuereido, quien asumió la presidencia en marzo de 1979, la dictadura llegaría a su fin. Uno de sus primeros actos de gobierno fue firmar una ley de amnistía y prometer una política de apertura, que la oposición pronto puso a prueba.

En febrero de 1980, el antiguo obrero metalúrgico y dirigente sindical Luiz Inácio Lula da Silva,[102] junto con un grupo de intelectuales, partidarios de la Teología de la Liberación y ambientalistas, establecerían el Partido dos Trabalhadores (PT) en la ciudad de São Paulo, corazón industrial y financiero de la nación, partido que habría de convertirse con el tiempo en la principal organización de masas en un país donde no ha sido frecuente dicho tipo de organismo.[103]

La aprobación de la Constitución democrática en 1988 marcó un nuevo referente para la acción exterior de Brasil. Muestra de los nuevos compromisos asumidos por Brasil son las visiones del Estado frente al sistema internacional y las líneas generales que se establecieron en la Constitución de la República Federativa de Brasil.

La nueva Constitución debe considerarse como el principio rector que norma los pasos brasileños no sólo en relación con los temas internos, sino también la posición del país en tanto actor dentro del sistema internacional. Brasil demostraría un renovado

[101] *Loc. cit.*

[102] Existe una plétora de biografias de Lula, que van desde la más antigua, mucho antes de que fuese presidente, escrita por el fraile dominico y teólogo de la liberación, Frei Betto, *Lula: biografia política de um operário*, São Paulo, Estação Liberdade, 1989, hasta aquellas que cubren su primer periodo presidencial.

[103] Sobre los orígenes del partido véase M. Gadotti y O. Pereira, *Pra que PT: Origem, Projeto e Consolidação do Partido dos Trabalhadores*, São Paulo, Cortez, 1989. Para un análisis más completo y reciente de la evolución sufrida por el partido en las dos décadas posteriores a su fundación, véase Wendy Hunter, *The Transformation of the Workers' Party in Brazil, 1989-2009*, Cambridge University Press, 2010.

interés por sus acciones en el sistema internacional al incluir en su Constitución de 1988, en el primer Título de los Principios Fundamentales, Capítulo I, Artículo 4, los principios rectores de su acción internacional:

> La República Federativa de Brasil se rige en sus relaciones internacionales por los siguientes principios: I independencia nacional; II prevalencia de los derechos humanos; III autodeterminación de los pueblos; IV no intervención; V igualdad de los Estados; VI defensa de la paz; VII solución pacífica de los conflictos; VIII repudio del terrorismo y del racismo; IX cooperación entre los pueblos para el progreso de la humanidad; X concesión de asilo político (Constitución, 1988). Parágrafo único: La República Federativa del Brasil buscará la integración económica, política, social y cultural de los pueblos de América Latina, con vistas a la formación de una comunidad latinoamericana de naciones.[104]

Tal mandato se ha traducido en el hecho de que, al margen de las alternancias en el poder, las relaciones internacionales de Brasil desde el retorno de la democracia han adoptado de modo consistente el multilateralismo como principio para hacer frente a temas que van desde la seguridad al comercio con el medio ambiente. No obstante, el apoyo a dicha cooperación implica una obligación de reciprocidad, lo que, en última instancia, significa que la responsabilidad colectiva impide que una potencia imponga su voluntad sobre las demás, lo que, de manera paradójica para Brasil, deja muy escaso margen para sus ambiciones de liderazgo regional.

A finales de la década de los ochenta, Fernando Collor de Mello fue elegido como primer presidente en una elección libre y democrática. Sin embargo, a pesar de los esfuerzos del país y del gobier-

[104] Constitución de la República Federativa de Brasil, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/FCE, 1994.

no por avanzar hasta consolidarse en una reconocida democracia, un escándalo de corrupción se apoderó del presidente lo que lo obligó a dejar a su vicepresidente Itamar Franco como presidente. La inestabilidad económica fue una constante característica de este periodo, en el que la tasa de inflación llegó a alcanzar 3 000 % en 1990.[105]

Bajo la era de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003), Brasil se vería sacudido por una serie de crisis financieras y políticas que dejaron escaso margen de maniobra para la consecución de una política exterior activa, tal y como había ambicionado el propio Cardoso. Durante gran parte del siglo XX, Brasil pareció encontrarse atrapado en un círculo vicioso de crisis económica recurrente. Esto impidió que desarrollara una política exterior activa. Algunas estimaciones llegaron incluso a proyectar que para 2050 Brasil habría de convertirse en la cuarta economía del mundo, por delante de Japón y de todos los países europeos, con un PIB superior a los 11 mil billones de dólares.[106]

El gobierno de Fernando Henrique Cardoso debió hacer frente a la gran crisis económica de 1999. Se dio prioridad a la estabilización económica y hubo un descuido de la política exterior. En cuanto a la política exterior, Cardoso intentó sustituir una actitud reactiva de la política exterior, dominada por una lógica de la autonomía a través de la distancia, por una agenda proactiva internacional guiada por una lógica de la autonomía a través de la integración. En la adopción de este programa, el gobierno sostuvo que Brasil sería capaz de enfrentar sus problemas y asegurar un mayor control sobre su futuro si participaba activamente en la elaboración de las normas y directrices de la administración del orden global.

[105] Alfred P. Montero, *Brazil: Reversal of Fortune*, Cambridge, Polity Press, 2014, p. 27.

[106] *The World in 2050. Will the shift in global economic power continue?*, Price Waterhouse Coopers, febrero de 2015.

Para ello Cardoso buscó cultivar afinidades ideológicas con el Partido Demócrata norteamericano de Bill Clinton, con el Partido Laborista británico de Tony Blair Tercera Vía, propuesta por el sociólogo británico Anthony Giddens.[107] Al final, los logros alcanzados durante el mandato de Cardoso no lograron alterar la posición internacional de Brasil de manera significativa.

En su cuarto intento por conseguir la presidencia, Luiz Inácio Lula da Silva ganó finalmente la elección presidencial. Su triunfo provocó pánico en los mercados, lo que precipitó una fuga de divisas y la depreciación del real hasta mínimos de 3.99 por dólar. No obstante, el compromiso de Lula como presidente con la ortodoxia económica y la decisión de su gobierno de mantener la política económica de su predecesor, así como el control de la inflación, al tiempo que emprendía reformas estructurales, disiparon esos temores lo que permitió una marcada mejoría del desempeño económico de la nación.[108]

El proverbial dominio del prestigioso Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño había disminuido en la formulación de la política exterior brasileña, en parte como resultado de la democratización del país, pero sobre todo a consecuencia del ascenso de la diplomacia presidencial. A partir del gobierno de Cardoso, el Ministerio comenzó a asumir un rol crecientemente subordinado.[109]

Cardoso inició la fase denominada "búsqueda de la autonomía a través de la participación", del Itamaraty que buscó reemplazar una política exterior reactiva por la adopción de una lógica dominada por la búsqueda de la autonomía mediante la distancia o el alejamiento, es decir, una agenda proactiva, que en vez de manejar

[107] Timothy J. Power, "Blairism Brazilian Style? Cardoso and the 'Third Way'", en *Political Science Quarterly*, vol. 116, núm. 4, invierno de 2001-2002, pp. 611-636.

[108] Roett, *op. cit.*, p. 125.

[109] Jeffrey Cason y Timothy J. Power, *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula, ponencia en el Congreso Internacional "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East"*, Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies, 11 y 12 de diciembre, 2006.

una autonomía aislacionista, se apoye en una autonomía articulada con el medio internacional.

La posición actual de Brasil en la estructura internacional del comercio, es decir su producción, finanzas y seguridad, parece estar atrapada en una profunda crisis de identidad. ¿Se trata acaso de una economía de libre mercado, o es Brasil un Estado proteccionista? Tampoco es del todo claro si el país está decidido a ser un productor y exportador competitivo en el mercado global, o si está más interesado en evitar la competencia.[110] Hay, sin duda, una altivez de amor-odio con la integración regional y con los tratados comerciales bilaterales, lo que revela una indefinición acerca de la dirección de su propia diplomacia económica.

¿Es Brasil un líder de América Latina en la cuestión de la integración comercial regional o una isla que sólo ve por su propio interés? Tampoco resulta claro si Brasil se ve a sí mismo como una potencia económica porque es un exportador importante de productos agrícolas y materias primas, o porque es un productor de bienes industrializados, o porque es el mercado nacional más grande de América Latina.

Su propia política de seguridad nacional refleja también tal crisis de identidad. ¿Con qué fines busca Brasil un asiento permanente dentro del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas?[111] ¿Porque tiene un proyecto alternativo que ofrecer, o bien, sólo porque busca el prestigio internacional asociado a una posición tan preeminente? Más aún, ¿tiene el país alguna idea clara acerca de su seguridad nacional?

A lo largo del siglo XX, y especialmente desde el fin de la Segunda Guerra Mundial, la política exterior de Brasil se ha enfocado en

[110] "Conflicto en el Mercosur. Justificó Brasil el freno a las importaciones de autos", en *La Nación*, Buenos Aires, 16 de mayo, 2011.

[111] "Brazil Campaigning for Permanent U.N. Security Council Seat". En http://www.upi.com/Top_News/Special/2009/10/16/Brazil-campaigning-for-permanent-UN-Security-Council-seat/UPI-71131255711794/#ixzz2PHLIgcnp.

el desarrollo económico del país. Su relación con Estados Unidos, en particular, estuvo determinada en gran medida por la expectativa, después de su involucramiento a favor de los Aliados, de que el país recibiría una especie de Plan Marshall para su desarrollo industrial en la posguerra.

Estas expectativas no correspondidas estimularon la sospecha acerca de las verdaderas motivaciones estadounidenses y un escepticismo generalizado sobre las posibilidades de que ambos países pudieran ser capaces de mantener una relación especial.

Esta ambivalencia en las relaciones de Brasil con Estados Unidos se hizo más evidente en el periodo burocrático-autoritario, cuando la intensa industrialización del país lo llevó a un conflicto con los intentos norteamericanos por detener o ralentizar la transferencia de tecnología a aquellos países que, como Brasil, preferían mantener su independencia respecto a Estados Unidos o a URSS durante la Guerra Fría.

Frente a la postura norteamericana de rechazo a compartir el *know how* tecnológico y a establecer relaciones comerciales de igual a igual, el gobierno militar de Ernesto Geisel (1974-1979) iniciaría un distanciamiento con Washington, al adoptar, en cambio, una política de "pragmatismo responsable" que buscó diversificar sus vínculos con el exterior y utilizarlos a favor del proyecto de modernización económica del país para hacer de éste una potencia internacional, al margen de las consideraciones ideológicas dictadas por la Guerra Fría.

El cambio de orientación en materia de política exterior tendría que ver también con el hecho de que el mercado interno brasileño se mostraba demasiado débil como para generar crecimiento económico.[112]

Su ministro de Asuntos Exteriores, el diplomático Antonio Francisco Azeredo da Silveira, estableció relaciones con la República

[112] Sachs y Pinheiro, *op. cit.*, p. 112.

Popular China y estrechó vínculos con los países árabes. El Itamaraty permitió también la apertura de una oficina de la Organización para la Liberación de Palestina (OLP) en Brasilia y votó a favor de la condena del sionismo en Naciones Unidas, al tiempo que adoptaba una política de exportación de materias primas y servicios industriales a cambio de abastecimiento petrolero. De ese modo se establecieron convenios de cooperación con Arabia Saudita, Libia y Argelia, tales como proyectos conjuntos de exploración petrolífera en Medio Oriente a través de Petrobras, o bien, proyectos de desarrollo tecnológico-militar, por medio de la venta de armamento.[113]

Sería un error suponer que la economía brasileña en tiempo de los gobiernos militares fue exclusivamente proteccionista o autárquica, ya que la modernización económica de Brasil en la época de la industrialización sustitutiva de importaciones coincidió con un crecimiento en las exportaciones agrícolas, las importaciones de bienes industriales y la exportación de bienes manufacturados. En ese sentido se trató de una economía que no fue ni mixta, ni liberal, ni proteccionista.[114]

Brasil posee un destacado cuerpo de diplomáticos altamente calificados para articular y defender sus políticas. La aspiración brasileña por convertirse en una potencia de peso e influencia en el ámbito internacional se evidencia en el hecho de que mantenga abiertas 132 embajadas en todo el mundo; México, tan sólo 75, lo cual se ha reflejado en el peso que uno y otro país ha sido capaz de desplegar en los procesos de negociación internacional.

El Ministerio de Asuntos Exteriores es uno de los contados núcleos de eficiencia del Estado brasileño. El cuadro experto de funcionarios del Itamaraty es capaz por sí mismo de diseñar y poner

[113] Ryan K. Beasley *et al.*, *Foreign Policy in Comparative Perspective: Domestic and International Influences on State Behavior*, Sage Publications, 2012.

[114] Fagundes Vizentini y Paulo Gilberto, *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985*, Río de Janeiro, UFRGS Editora, 2004.

en práctica todos los principales aspectos de las relaciones diplomáticas de Brasil con el mundo sin el concurso de los políticos o de la sociedad civil.

En virtud de la autonomía relativa de la que históricamente gozó frente a los sucesivos gobiernos, el Itamaraty ha desarrollado un alto sentido de su propia visión de Brasil, que ha sido, a menudo, grandilocuente. En más de un sentido, la élite dirigente de este país de dimensiones continentales se considera predestinada a reclamar lo que presume su legítimo lugar entre los países más influyentes en el mundo, tal y como correspondería a su inmensa extensión geográfica e importancia económica.

El reto de la globalización

Una de las principales causas de la identidad incierta de Brasil en el mundo es la relación de amor-odio que sus dirigentes han mantenido con la integración global de los mercados que muchos llaman "globalización".

Lula ha ido poco a poco forjando un papel más importante para él y para Brasil en el escenario mundial.

Lula hizo campaña por un asiento en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Él utilizó su influencia como líder del futuro granero del mundo y el creciente poder regional de su país para presionar por dar una mayor voz a los países en desarrollo del "sur global". Uno de los principales objetivos de política exterior de Lula es la obtención de un puesto en el Consejo permanente, pero también una mayor participación en los asuntos financieros internacionales.

El canciller de Lula, Celso Amorim, inauguró una política de contención benigna[115] de Estados Unidos, por la que Brasil buscó

[115] Montero, *op. cit.*, p. 131.

desafiar a la potencia hegemónica en temas puntuales, como la Guerra en Irak, pero en general cooperó sin reservas con Washington en cuestiones de la llamada "Guerra contra las Drogas" o contra el terrorismo internacional.

En ese sentido, diversos analistas opinan que Brasil proclamaba hablar en nombre del G-21[116] de los países en vías de desarrollo, pero que, por otra parte, negociaba acuerdos colaterales de manera confidencial con Washington y con los países desarrollados para conseguir sus propios objetivos.

Tal sería el caso de las negociaciones con la Unión Europea, en las que, cuando la negociación multilateral con Mercosur entró en un *impasse*, Brasil decidió hacer a un lado al bloque regional sudamericano y buscar su propio tratado de libre comercio con el bloque europeo.

Así, es posible afirmar que la política exterior de Brasil siguió en la época de Lula direcciones muy distintas y aparentemente contradictorias, aunque en su descargo haya que decir que siempre fueron pragmáticas al intentar privilegiar el interés nacional sobre cualquier otra consideración.

Hay quienes desde la izquierda radical han sugerido que Lula acordó de manera secreta con Bush aislar a las FARC y ayudar al gobierno de Álvaro Uribe a su final derrota, o bien, bloquear el ingreso de Venezuela al Mercosur.[117]

Es evidente que tales imputaciones deben ser tomadas con las debidas reservas. Pero a la luz de lo que ahora comienza a revelarse sobre aquellos años, es razonable al menos considerar la influencia que dichos analistas insinúan en relación con que la gran

[116] Establecido en agosto de 2003. Surgió en la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC celebrada en Cancún, México, del 10 al 14 de septiembre de 2003. Sus orígenes se remontan a junio de ese año, cuando los cancilleres de Brasil, India y Sudáfrica firmaron la Declaración de Brasilia.

[117] Alberto Franceschi, "Los acuerdos secretos Lula-Bush". En http://albertofranceschi.com/los-acuerdos-secretos-lula-bush/.

burguesía exportadora de São Paulo pudo haber ejercido en última instancia influencia sobre el diseño y ejecución de la política exterior brasileña bajo los gobiernos de Lula, como parte del "proyecto nacional" de hacer de ese país una gran potencia.

Una de estas orientaciones está basada en los intereses del sector exportador de la industria brasileña, su sector financiero y los políticos y economistas que apoyan los principios del libre mercado. Para dichos sectores, el Mercosur no era sino un mecanismo de integración, un mercado común que debía vincularse a otros como el Pacto Andino o la Unión Europea. Mientras tanto, ciertos intereses, relacionados con las fuerzas armadas brasileñas, o con las empresas dedicadas a la importación, los sindicatos y los movimientos sociales buscaban reconducir a Brasil hacia rumbos distintos a aquellos que pretendía el PT.

Con Lula, Brasil mantuvo una fuerte presencia diplomática en todos los continentes. Así orientó su política exterior al fortalecimiento de alianzas estratégicas con Sudáfrica, China e India.

3. Fernando Henrique Cardoso: estabilización económica y despegue hacia una política exterior de inserción global (1995-2002)

El éxito del Plan Real habría de permitirle a Cardoso —candidato del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB), de centro-izquierda (candidatura apoyada también por el Partido del Frente Liberal (PFL), de centro-derecha y del Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), de corte populista e inspirado en la figura de Getúlio Vargas— alzarse con la victoria sobre Luiz Inácio Lula da Silva del PT y sobre otros seis candidatos, de modo contundente, al conseguir la mayoría absoluta en la primera ronda de la votación, por una amplísima diferencia.

En las elecciones presidenciales celebradas en 1994, Cardoso, artífice del Plan Real de 1993, que finalmente estabilizó la economía brasileña, se impuso a un Lula que aún provocaba mucho resquemor en gran parte del electorado. El miedo al sindicalista "radical" junto con el éxito de las medidas de Cardoso permitieron la abultada derrota del PT en esa ocasión (54.3 % frente a 27 %), el margen más amplio entre candidatos jamás habido en una elección brasileña hasta la fecha.

Lula y la izquierda se mostraron completamente decepcionados por el resultado. Al salir de su casa, después de conocerse el resultado, Lula declaró: "Fernando Henrique Cardoso es el verdugo de

la economía brasileña. Me parece del todo incomprensible que las víctimas hayan votado por su ejecutor".[1]

La elección de Fernando Henrique Cardoso representó un hito en la historia brasileña. A lo largo de varias décadas, los dirigentes políticos brasileños se habían mostrado incapaces de ofrecer una visión y el liderazgo necesarios para materializar el inmenso potencial de aquella nación. En virtud de sus antecedentes intelectuales y académicos,[2] Cardoso parecía el primer presidente en años a la altura del desafío.

Al asumir la presidencia, Cardoso ya era una celebridad, no sólo por su trayectoria previa como ministro de Relaciones Exteriores y Finanzas, sino por su reputación establecida como académico y teórico, orador convincente, experimentado y cosmopolita, quien poseía numerosos contactos con el exterior. El desafío en cuestión se reducía a saber si el afamado académico sería capaz de gobernar un país en busca de la estabilidad perdida desde 1985.

A diferencia de sus predecesores, Cardoso disfrutaría de casi una década para dejar su impronta en sus preferencias sobre la política exterior brasileña, si se toma en cuenta el periodo en que fungió como canciller del gobierno de Itamar Franco entre octubre de 1992 y marzo de 1993, además de sus ochos años como presidente. Tal y como ocurriría en los ámbitos de política social y económica, Cardoso estableció una serie de pautas en política

[1] Ted George Goertzel, *Fernando Henrique Cardoso: Reinventing Democracy in Brazil*, Boulder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1999, p. 174.

[2] Antes de convertirse en presidente de Brasil, Cardoso era ya un referente de la sociología latinoamericana. Profesor en muchas universidades extranjeras como Cambridge, Inglaterra; París-Nanterre, Francia; Chile; Buenos Aires y México. Autor junto con el chileno Enzo Falleto del celebérrimo ensayo *Dependencia y desarrollo en América Latina* (1970) que dio lugar a innumerables artículos, debates y conferencias en Brasil y en la comunidad académica internacional. Traducido a diferentes lenguas. Antiguo exiliado político, recibió en numerosas ocasiones el título de doctor Honoris Causa por las universidades de Cambridge, Inglaterra (1968); Londres (London School of Economics, l998); Soka, Japón (1997); Bolonia, Italia (1997); Lumière, Lyon, Francia (1997); Sofía de Tokio, Japón (1996); Berlín (1996); Oporto y Coimbra, Portugal (1996); Venezuela (1995), e Indiana, Estados Unidos (1991).

exterior que tendrían correspondencia y continuidad en las relaciones internacionales proseguidas bajo los gobiernos de Lula.

Al iniciar su gobierno, Cardoso mantuvo un alto nivel de aceptación, a decir de los sondeos de opinión, por lo que el Plan Real de estabilización económica gozó de una importante popularidad.[3] El índice de desempleo era bajo y la tasa de inflación estaba por debajo de 1 %. El entorno económico mundial era favorable, al registrar tasas de crecimiento del PIB mundial en torno a 4 %, después de recuperarse de la recesión generalizada a principios de la década.

Los partidos que habían apoyado su candidatura, el PSDB y el Partido del Frente Liberal (PFL), tenían una mayoría relativa de los votos en el Congreso, si bien todavía tenían que negociar con los partidos más pequeños para formar una mayoría legislativa.

El amplio programa de reformas que Cardoso envió al Congreso para su aprobación a principios de 1995 contenía elementos tanto nuevos como viejos. Una de las principales prioridades del nuevo gobierno fue el adelgazamiento del sector público y la consiguiente disminución del número de empresas estatales costosas, y a menudo ineficientes, que representaba la continuación de un proceso que había estado en marcha en alguna forma desde finales de los años setenta.[4]

El gobierno de Fernando Collor había iniciado un programa a gran escala de privatizaciones en 1990, y el gobierno de Itamar Franco había continuado por dicha senda. La resistencia opuesta a estas iniciativas fue de entrada bastante considerable: las privatizaciones generaron la oposición de distintos segmentos, principalmente, los sindicatos, las asociaciones de consumidores y activistas y las protestas pronto se volvieron generalizadas. El propio Congreso se oponía a la pérdida de empleos que algunas

[3] Eakin, *op. cit.*, pp. 3-4 y 255.

[4] Roett Riordan, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Greenwood Publishing Group, 1999, pp. 92 y 93.

privatizaciones habrían de generar, pero también a la reducción de oportunidades de ejercer patronazgo político.

Para conducir las relaciones exteriores, Cardoso designó como ministro al diplomático Luiz Felipe Lampreia. Durante todo el periodo de su gobierno, el presidente Cardoso practicó, en su plenitud, la "diplomacia presidencial" al viajar a distintos países en visitas de Estado y al participar de manera personal en las reuniones bilaterales y multilaterales de política y economía y la firma de acuerdos internacionales, asumiendo un protagonismo por encima de los canales tradicionales de la diplomacia. Durante sus dos gobiernos Cardoso efectuó 115 viajes al exterior y permaneció 347 días fuera del país; Cardoso visitó más países que todos sus predecesores, mientras que a su vez fue el mandatario que más jefes de Estado extranjeros recibió en Brasil.[5]

A poco tiempo de asumir la presidencia Cardoso enfrentó de forma decidida la primera crisis regional, al declarar que Brasil habría de responder de manera enérgica ante un eventual golpe de Estado en Paraguay. En efecto, el presidente de ese país, Juan Carlos Wasmosy, ya había sufrido los primeros amagos golpistas de parte de sectores sediciosos de las fuerzas armadas de ese país.[6]

Poco después, la diplomacia brasileña ocuparía un papel destacado para conseguir primero un cese al fuego, y un acuerdo de paz, después, la llamada Acta de Brasilia o "Tratado de Paz de Itamaraty entre Ecuador y Perú", países que habían protagonizado un connato de conflicto bélico por divergencias respecto a sus límites territoriales dentro de la llamada Guerra del Cenepa.[7]

[5] Rodrigo Mallea, "Cómo Lula posicionó a Brasil en el mundo", en *La Nación*, Buenos Aires. En http://www.lanacion.com.ar/1177221-como-lula-posiciono-a-brasil-en-el-mundo.

[6] "Reaccionará Brasil con firmeza ante una eventual ruptura democrática en Paraguay", en *El Universal*, México, 3 de enero, 1995.

[7] Sobre la mediación brasileña en el conflicto, véase Leandro de Oliveira Galastri, "A participação brasileira na Missão de Observadores Militares Equador-Peru (1995-1999): implicações para a cooperação regional", en *Revista Espaço Académico*, núm. 57, febrero de 2006.

Por tradición, los representantes de Brasil han inaugurado las sesiones de debates en las Asambleas Generales de la ONU desde su fundación en 1945. Conforme a dicha usanza, el canciller Lamprea hizo pronunciamientos de la 50ª Sesión de la Asamblea General, celebrada el 25 de septiembre de 1995, en los que delineó los que habrían de ser los ejes fundamentales de la diplomacia brasileña bajo la presidencia de Cardoso.

En Nueva York, Lamprea proclamó la necesidad del predominio de la democracia en su país y en las relaciones internacionales; la libertad económica con justicia social; la necesaria reforma del Consejo de Seguridad de la ONU; el desarme general y la no proliferación nuclear; la eliminación de los ensayos nucleares; la supresión de las armas de destrucción masiva, como política brasileña; el impulso a la acción conjunta de la Comunidad de los Países de Lengua Portuguesa (CPLP); la adopción de medidas concretas para hacer frente a la crisis financiera mundial, agravada por la moratoria rusa en 1998; el cobro de los adeudos en las Naciones Unidas; la prioridad de la lucha contra el terrorismo, el narcotráfico y el crimen organizado; la expansión del proceso de integración de América del Sur; la defensa del medio ambiente y de las minorías; la mediación en las crisis internas de Angola, Guinea-Bissau y Timor Oriental; protección de los derechos humanos, y la ampliación de la protección y asistencia a los brasileños en el extranjero.[8]

La política exterior de Cardoso consolidó una tendencia en los asuntos internacionales brasileños iniciada durante la transición a la democracia, al revertir la reticencia a involucrarse en los organismos internacionales, restaurando de ese modo la credibilidad internacional de Brasil.[9] Así, el Ministro de Relaciones Exteriores

[8] Flávio Mendes de Oliveira Castro y Francisco Mendes de Oliveira Castro, *1808-2008: Dois séculos de História da Organização do Itamaraty*, *vol. 2 1979-2008*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

[9] Alfred P. Montero, *Brazil: Reversal of Fortune*, Cambridge, Polity Press, 2014, pp. 156 y 157.

volvió a su política largamente sostenida del multilateralismo de reciprocidad alejándose del nacionalismo retórico.

Al asumir la presidencia en 1995, Cardoso declaró su voluntad de revitalizar las relaciones con Estados Unidos "sin las incomprensiones del pasado" a través del diálogo sobreponiendo a los contenciosos bilaterales una agenda más incluyente que abarcaría la "creciente democratización de las relaciones internacionales". A fines de abril de ese año Cardoso llevó a cabo su primera visita en Washington, donde junto con el presidente estadounidense, William Clinton, manifestó su voluntad de elevar a un nuevo nivel la relación bilateral "entre los dos países más grandes del continente", que, por esa condición, estaban destinados a ser un motor para la integración del continente.[10] La política exterior de Cardoso se caracterizó por su orientación global y por haber mantenido buenas relaciones con Estados Unidos.

Bajo su égida se procuró el fortalecimiento de la integración sudamericana a través del Mercosur, se dio inicio a la creación de incentivos estatales para diversificar los vínculos comerciales de Brasil con el exterior, y se alentó la participación dentro de, y en apoyo a los organismos multilaterales; iniciativas tendientes a engrandecer la posición relativa de Brasil en el sistema regional[11] e internacional. Hacia el final de su segundo gobierno, quizá decepcionado por la falta de reciprocidad por parte de los países industrializados, Cardoso abrazó la crítica a lo que llamó una globalización asimétrica, en la que los países desarrollados predican el libre comercio, mientras practican el proteccionismo.

Una de las innovaciones más originales y trascendentes llevadas a cabo por la política exterior de Cardoso fue su búsqueda

[10] "Clinton y Cardoso desean elevar a un nuevo nivel sus relaciones bilaterales", en *El Universal*, México, 21 de abril, 1995, p. 2.

[11] Sean W. Burges, "Without Sticks or Carrots: Brazilian Leadership in South America During the Cardoso Era, 1992-2003", en *Bulletin of Latin American Research*, vol. 25, núm. 1, 2006, pp. 23-42.

de relaciones estrechas o privilegiadas con estados que, por diversos motivos, consideraba estratégicos. De ese modo, animado por un espíritu de universalismo diplomático y en busca de defender los intereses brasileños en el sistema internacional, Brasil estrechó vínculos con China, India, Japón, Portugal, CPLP, Rusia, Cuba y México.[12]

Las relaciones con China se ampliaron y profundizaron de manera espectacular a lo largo de los ocho años del gobierno de Cardoso, de suerte tal que para 2002 hacia fines de su mandato, ese país se había convertido en el segundo socio comercial de Brasil. La importancia de tal aumento tendría un alcance, no sólo económico sino político y estratégico, ya que cristalizó los conceptos de universalismo, juego global y comercio global. El gobierno de Cardoso buscó maximizar su ventaja, tanto en el ámbito comercial, como también en términos de cooperación bilateral para el desarrollo, especialmente en ciencia y tecnología.

Como parte de su estrategia para conseguir nuevas reglas del juego en el comercio internacional, el Brasil de Cardoso se convertiría también en uno de los primeros países en apoyar la candidatura de ingreso de China a la OMC, lo que le granjeó no pocas críticas de parte de varios países en vías de desarrollo, que veían en China un gigante industrial y una potencia económica, con más coincidencias con los países industrializados englobados en el G-7, que con las naciones periféricas.[13]

La importancia que el vínculo sino-brasileño alcanzó pudo constatarse, a fines de marzo de 2001, cuando un avión-espía norteamericano chocó contra un avión de caza chino y provocó la muerte del piloto tras haber violado el espacio aéreo de ese país en

[12] Tullo Vegevani y Marcelo Fernandes de Oliveira, "Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era. The Search for Autonomy through Integration", en *Latin American Perspectives*, vol. 34, núm. 5, septiembre de 2007, p. 74.

[13] Henrique Altemani de Oliveira, "China-Brasil, perspectivas de cooperación Sur-Sur", en *Nueva Sociedad*, 2003, p. 144.

el sur del mar de China, en lo que fue la primera crisis diplomática del gobierno de George W. Bush. En aquella ocasión, ante la magnitud de la crisis derivada, Bush pidió a Cardoso que interpusiera sus buenos oficios con el presidente Jiang Zemin para facilitar una solución al conflicto, crisis que se saldó con la liberación de los 24 tripulantes del avión de inteligencia de la armada estadounidense.[14]

Los gobiernos de Cardoso buscaron absorber y consolidar de modo interno los cambios marcadamente liberales que la globalización había introducido al sistema internacional, en los años noventa se daría la búsqueda de la *autonomía por medio de la integración*, es decir, a través de la adhesión y la participación activa en los organismos multilaterales como la ONU, el Banco Mundial, el FMI y la OMC.[15]

De ese modo se intentó reemplazar una política exterior eminentemente reactiva, dominada por una lógica de *autonomía por medio de la distancia*, que había prevalecido a lo largo de la mayor parte de la Guerra Fría, dictada por un modelo de desarrollo basado en la sustitución de importaciones, con una agenda internacional proactiva, alineada con los cánones del neoliberalismo, que influyese sobre los acontecimientos, antes que ser afectada por ellos.[16]

A decir del propio Cardoso, con el retorno a la democracia, Brasil había abierto brecha para una mejor relación con la comunidad internacional en todos los temas que en el pasado habían sido sensibles, como los derechos humanos o el desarrollo social, el medio ambiente o la no proliferación nuclear, por lo que, en su condición de nación democrática, "Brasil no tenía que seguir estando más a la defensiva".[17]

[14] "Bush manda bilhete para Fernando Henrique", en *Estadão*, São Paulo 12 de abril, 2001.

[15] Tulio Vigevani y Marcelo Fernandes de Oliveira, "Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era. The Search for Autonomy through Integration", en *Latin American Perspectives*, vol. 34, núm. 5, septiembre de 2007, pp. 58-80.

[16] *Loc. cit.*

[17] Fernando Henrique Cardoso, "A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 44, núm. 1, 2001, p. 6.

Según los proponentes del nuevo enfoque, en la medida en que Brasil fuese capaz de contribuir de manera activa en la elaboración de normas y directrices del sistema internacional y, por ende del nuevo orden global, mayor sería su capacidad para resolver sus acuciantes problemas internos de un modo más efectivo, lo que, en última instancia, habría de permitirle asumir un mayor control sobre su futuro, perspectiva que revelaba una clara adhesión a la teoría liberal de las relaciones internacionales. Por otra parte, al coadyuvar activamente en la organización y regulación de las relaciones internacionales en una serie de ámbitos diversos, la política exterior brasileña ayudaría a crear un entorno global favorable para el desarrollo económico del país; objetivo que había sido la máxima prioridad de la diplomacia brasileña a lo largo del siglo XX.[18]

Tal cambio de paradigma en la política exterior brasileña fue estimulado por la emergencia durante el proceso de globalización de los entonces llamados "nuevos temas de la agenda internacional", relativos a la seguridad humana, que sustituían a los temas de la agenda de la Guerra Fría, esencialmente compuesta por temas político-militares referentes a la seguridad estatal, a saber: medio ambiente, género, derechos humanos, minorías, poblaciones indígenas, tráfico de estupefacientes, etcétera.[19]

Para Brasil esto significaba que el peso relativo de cada país sería medido a partir de entonces, menos por su influencia militar o estratégica y más por su proyección cultural, científica, comercial o económica.

El cambio de rumbo de la política exterior brasileña estaba inserto en un nuevo entorno internacional, uno, que, en opinión de

[18] Gelson Fonseca, *A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações*, São Paulo, Paz e Terra, 1998, pp. 363-374.

[19] Para una discusión sobre la nueva agenda internacional, véase Natasha Kuhrt, "The Human Security Agenda After 9/11", en Aidan Hehir, Natasha Kuhrt, Andrew Mumford, *International Law, Security and Ethics: Policy Challenges in the Post-9/11 World*, Londres, Routledge, 2014.

muchos analistas y expertos de la época, sería dominado por una única súper potencia, Estados Unidos, en el que el poder relativo y el margen de maniobra autónoma de los demás países, entre ellos Brasil, habían disminuido de manera significativa, por lo que se consideraba que una perspectiva institucionalista podría ser favorable a los intereses brasileños, en la medida en que establecía transparencia y respeto para las reglas del juego internacional, que, una vez establecidas, debían ser respetadas por todas las partes, incluidos los países más poderosos.

Así, al buscar de una manera activa la organización y regulación de las relaciones internacionales en una diversidad de ámbitos que se extendían desde lo comercial y económico hasta lo político, cultural, ambiental y de derechos humanos, la política exterior brasileña habría también de crear un entorno favorable para el desarrollo económico nacional.

Tales designios, no obstante, habrían de estrellarse contra la terca realidad de la asimetría del sistema internacional, por la que, pese a su discurso de promoción al comercio libre, tanto Estados Unidos como la Unión Europea mantuvieron su arsenal de barreras arancelarias y proteccionistas contra las exportaciones brasileñas.[20]

Dicha perspectiva basada en el institucionalismo era vista como propicia al interés nacional brasileño, en tanto que promovía el respeto por las reglas del juego internacional, reglas, que, una vez establecidas habrían de ser acatadas por todas las partes, incluso las naciones desarrolladas.

No obstante esa perspectiva tuvo un límite al mostrar Brasil un comportamiento distinto en su ámbito geográfico inmediato, es decir Sudamérica, donde se dio por sentado que Brasil debía de ejercer un liderazgo regional, en el que las relaciones de poder más

[20] Amado Luiz Cervo, "Relações internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 45, núm. 1, Brasilia, enero-junio de 2002, p. 18.

favorables con sus vecinos serían una vía para promover la inclusión de Brasil en el tablero internacional como potencia global.

Entre sus visitas de Estado destacaron las realizadas a Estados Unidos (abril de 1995), Portugal (julio de 1995), Alemania (septiembre de 1995), China (diciembre de 1995), España (diciembre de 1995) y Reino Unido (febrero de 1997). También, participó en la reunión especial de jefes de Estado y de Gobierno lusófonos en Lisboa el 17 y 18 de julio de 1996, cuyos siete estados de Europa, África y América fundaron la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa, ya mencionados anteriormente. En relación con este ámbito, durante la presidencia de Cardoso se desarrollaron regularmente las cumbres luso-brasileñas. Por otro lado, el 13 de julio de 1998, Brasil se adhirió al Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares (TNP) de 1968 y ratificó el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT) de 1996.

A finales de 1996, en medio de un contexto económico favorable, Cardoso insinuó la posibilidad de buscar la reelección, en sintonía con Alberto Fujimori en Perú y Carlos Menem en Argentina, consolidando la tendencia reeleccionista en la región. La unidad de criterio en la coalición gobernante hizo posible la propuesta, no ajena a la controversia, y el 4 de junio de 1997 el Senado aprobó una enmienda de la constitución que introducía el mandato presidencial de cuatro años renovables por otros cuatro, con el voto en contra del PT.[21]

Una vez aprobada la enmienda, Cardoso confirmó su decisión de presentarse a la reelección, amparándose en el nuevo articulado

[21] El periodo presidencial en Brasil es de cuatro años. La extensión actual del mandato presidencial fue adoptada en 1994 por medio de la quinta enmienda a la Constitución de 1988. De 1889 a 1937 y nuevamente desde 1945 hasta 1997, al presidente se le impidió la reelección inmediata. En 1997, sin embargo, la enmienda 16a. permitió al presidente ser elegido cualquier número de veces, pero no más de dos veces seguidas. Un ex presidente, incluso uno que ya cumplió dos mandatos consecutivos, puede volver a disputar la presidencia de nuevo, siempre y cuando no sea un candidato para el periodo inmediatamente posterior a su segundo término. Véase Jorge I. Domínguez y Michael Shifter, *Constructing Democratic Governance in Latin America*, JHU Press, 2003, p. 285.

constitucional. El PT y los partidos de la izquierda denunciaron que el oficialismo había comprado, literalmente, cierto número de votos en el Congreso para allanar la reforma constitucional.[22] El escándalo se sumó a los generados por la privatización, en el punto de mira de la opinión pública por el aparente favoritismo del gobierno hacia determinados grupos financieros metidos en las adjudicaciones de las empresas privadas. La existencia de componendas en las adjudicaciones de empresas del Estado cobró cierta verosimilitud tras aflorar sospechosos trasiegos de dinero en las altas esferas políticas y empresariales.

El bienio 2000-2001 transcurrió en un contexto de relativa apacibilidad económica, sin que llegaran a materializarse las predicciones catastrofistas manifestadas tras la colocación del real en el régimen de cambios variables regulados por el mercado. Gracias a la recuperación de los índices de riesgo-país, al mantenimiento de unos tipos de interés todavía atractivos para el comprador de deuda pública y la estabilización de la moneda en su cotización baja, cobraron impulso las exportaciones y las inversiones de capital.

Ello tuvo un reflejo positivo en la producción, con vigorosas tasas trimestrales que en el año 2000 registraron un valor promedio de 4 %; el volumen de ingresos del Estado y las contrataciones laborales aumentaron de modo espectacular. Como consecuencia, se aliviaron todos los déficits, muy especialmente el de la balanza comercial. La Ley de Responsabilidad Fiscal de 2000 implicó a las administraciones estatales y municipales en el esfuerzo de rigor y austeridad del gobierno federal poniéndoles límites al gasto y al endeudamiento.

De todas maneras, la economía brasileña sólo había sorteado un peligrosísimo bache, pero seguía siendo muy vulnerable a los

[22] Mauricio Augusto Font, Anthony Peter Spanakos y Cristina Bordin [eds.], *Reforming Brazil*, Lanham/Maryland, Lexington Books, 2004, pp. 118 y 119.

avatares exteriores además de estar más hipotecada que nunca. Por otro lado, los progresos en los programas gubernamentales de distribución de tierras incultas y de colonización de espacios silvestres, sin constituir ni de lejos una reforma agraria, apaciguaron un poco el frente de reivindicaciones del Movimiento de Trabajadores Sin Tierra (MST).

También tuvieron muy buena acogida los diversos programas federales de asistencia social, encuadrados en la Red de Protección Social (RPS) como muestra de que los imperativos de la gran economía no habían evaporado las señas de identidad socialdemócratas de Cardoso y sus ministros.

Entre ellos cabe citar: Bolsa Alimentación, destinado a familias con niños de entre 6 meses y 6 años de edad y a madres embarazadas o lactantes; Bolsa Escolar, para familias con niños de entre 6 y 15 años; el Programa de Erradicación del Trabajo Infantil (PETI), dirigido a familias con hijos de entre 7 y 14 años, que habían sido privados de educación por tener que contribuir a la economía doméstica; Agente Joven, para la inserción de adolescentes de 15 a 17 años en las dinámicas de desarrollo social, y Bolsa de Renta Mínima, destinado a familias de áreas afectadas por la sequía y con un nivel de ingresos inferior a un tercio del salario base. Por lo demás, venía operando desde 1996 el proyecto denominado Brasil en Acción, un vasto programa desarrollista encaminado a reducir las desigualdades regionales y sociales.

No obstante, a lo largo de 2001, año de gran efervescencia política, en virtud de la inminencia de las elecciones generales, aumentó el descontento por el futuro inmediato del panorama económico y social, frente a la miseria, el desempleo, la violencia y la injusticia social endémica, fehaciente para la ciudadanía en general. La crisis del sector energético, como consecuencia de la falta de inversiones en las infraestructuras de generación y distribución, no presentaba visos de solución y millones de usuarios empezaron a padecer un severo racionamiento eléctrico. La falta de previsión

provocó que el bajo nivel de las reservas hidroeléctricas, causado por la sequía, desencadenara una ola de apagones en hogares e industrias.[23]

En este ambiente enrarecido, de inercia y estancamiento, se erosionó seriamente la credibilidad de Cardoso, perjudicando de paso las posibilidades electorales del candidato a la sucesión escogido por el PSDB, el ministro de Sanidad, José Serra, responsable de una exitosa política contra la mortalidad infantil y el sida, cuya piedra angular fue la distribución de medicamentos genéricos a precios subvencionados, tras dura batalla contra las multinacionales farmacéuticas.

Las principales preocupaciones de Cardoso en la recta final de su mandato siguieron siendo la estabilidad de la economía y el pago de los próximos vencimientos de deuda pública, interna y externa; luego de la devaluación del real, el presidente no estaba dispuesto a sufrir una segunda humillación y caer en la situación de la vecina Argentina, convertida en una paria financiera internacional por el colapso de la liquidez y la suspensión de los pagos.

La perspectiva de ver a la novena economía del mundo —en términos de producción— y la tercera de América, tras Estados Unidos y Canadá en suspensión de pagos o con la moneda desplomada, generaba nerviosismo en las capitales de Sudamérica, pero el efecto samba de 1998-1999, mucho más que el efecto tango argentino o el ya pretérito efecto tequila mexicano de 1994-1995, no quitaba menos el sueño a los operadores bursátiles y financieros de aquellos países desarrollados donde tenían su sede corporaciones que basaban en el gran mercado brasileño un volumen sustancial de sus negocios.

En mayo de 2002 la deuda total neta del Estado brasileño excedía ya los 250 000 millones de dólares (370 000 millones en térmi-

[23] "Convocan protesta masiva contra corrupción y apagones en Brasil", en *El Mercurio*, Santiago de Chile, 26 de junio, 2001.

nos brutos) y seguía subiendo. Este valor colosal suponía 60 % del PIB, cuando en 1994 la proporción no llegaba a la tercera parte, pero todavía era inferior al conjunto de la deuda interna, sumando los débitos del Estado y los de los particulares contraídos en moneda local. Aproximadamente 70 % de la deuda pública era interna, mientras que representaba 43 % de la deuda externa total.

En agosto de 2002, con el real devaluado 30 % desde enero, la inflación se acercó a 2 % mensual, la economía se desaceleró con rapidez y las calificaciones de la deuda pública y el riesgo inversor fueron de mal en peor, Cardoso llegó a un providencial acuerdo con el Tesoro de Estados Unidos para la apertura a través del FMI de una línea de crédito de 30 400 millones de dólares a 15 meses y la autorización de gastar 10 100 millones de dólares adicionales de las reservas internacionales para defender al real de los ataques especulativos; a cambio, el gobierno brasileño se fijó la meta de un superávit presupuestario primario de al menos 3.75 % del PIB en 2003; como pago por intereses de la deuda equivalía entonces a 9 % del PIB, el déficit total de las finanzas del Estado excedía todavía 5 %. El acuerdo fue adoptado con el FMI el 6 de septiembre.

Ante los cuatro candidatos presidenciales con posibilidades en las elecciones de octubre —Lula, Serra, Ciro Gomes, del ex comunista Partido Popular Socialista (PPS) y Anthony Garotinho, del Partido Socialista Brasileño (PSB)— Cardoso se obligó a respetar los compromisos financieros adquiridos por el ejecutivo saliente, más cuanto que del préstamo pactado con el FMI, 6 000 millones iban a ser liberados ese mismo año y los 24 000 restantes estaban sujetos a la aceptación de los términos del paquete de ayuda por el gobierno salido de los comicios. Este gesto político dirigido a calmar los mercados, más las propias características del acuerdo crediticio con el FMI, valorado muy positivamente por los analistas financieros, repusieron parcialmente el malparado prestigio del presidente ante la opinión pública nacional.

Respaldado esta vez por el PFL, el PTB, el Partido Social Demócrata (PSD) y el derechista Partido Progresista Brasileño (PPB) de Paulo Maluf, en las elecciones del 4 de octubre de 1998 Cardoso se impuso de nuevo en la primera ronda, con 53 % de los votos, a Lula, candidato unitario de la izquierda, quien recibió 31.7 %.

Durante sesenta años (1930-1990) fue dominante en Brasil el modelo del "Estado desarrollista" (o *desenvolvimentista*),[24] al cual correspondió un tipo de política exterior cuyo objetivo —aunque a través de distintas estrategias políticas— fue el desarrollo económico.

A partir de inicios de la década de 1990 comenzaría una transición hacia el "estado normal" o neoliberal, que generó contradicciones, avances y retrocesos en el modelo de inserción internacional del país, hecho que derivaría en una política exterior de relativas contradicciones, en la medida que el modelo desarrollista no sería del todo abandonado ni tampoco el modelo neoliberal llegaría a imponerse por completo.

La visión que las clases dirigentes brasileñas han tenido de sí mismas y del lugar que le corresponde a Brasil en el mundo incluyó, desde mediados de los años setenta, un progresivo alejamiento de Estados Unidos y la decisión de disputarle el liderazgo político en América del Sur. A partir de entonces, la política exterior brasileña de los militares se opondría de manera predominante a las iniciativas hemisféricas norteamericanas, hecho que explica las estrategias de acumulación de poder, las propuestas de integración (subregionales como el Mercosur y regionales como Asociación de Libre Comercio Sudamericana (ALCSA) y la Comunidad Sudamericana de Naciones y su antagonismo frontal al ALCA.

En el ámbito de la construcción doctrinaria, se abandonaría la "estrategia de *autonomía por medio de la distancia*" que había caracterizado a la política exterior brasileña desde el gobierno de Ernesto

[24] José Augusto Guilhon Albuquerque, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*, São Paulo, Cultura/NUPRI/USP, 1996.

Geisel (1974-1979) hasta el gobierno de José Sarney (1985-1988) y cuyos rasgos esenciales habían sido: la diversificación de las relaciones diplomáticas y comerciales con el resto del mundo; la identidad de Brasil como país del Tercer Mundo y en desarrollo; la denuncia de las asimetrías internacionales en regímenes internacionales de comercio, financieros y de adquisición y uso de armas nucleares; la participación activa en los organismos multilaterales del Tercer Mundo, tales como los Países no Alineados y el Grupo de los 77, y la reivindicación de que el diálogo debería darse entre los ejes Norte-Sur y no en la divisoria Este-Oeste.[25]

Con los gobiernos democráticos posteriores a la administración de Collor de Mello (que recibió *impeachment* a fines de 1992), se sostuvo el principio de política exterior que pasó a ser conocido como *autonomía por la integración* o por la participación y que tenía las siguientes características: *a)* la construcción de una identidad de país continental, con énfasis en la integración regional como nueva forma de inserción internacional; *b)* como proyecto normativo, la autonomía por la integración procuraba vincular el objetivo de transformar el país en una potencia comercial global en el mediano plazo, con la de una potencia política global en el largo plazo.[26]

Para conseguir dichos fines fueron definidos tres medios: primero, pasar de un activismo tercermundista a una visión positiva sobre los regímenes internacionales, lo que implicaba participar activamente en organismos multilaterales como el GATT, actualmente Organización Mundial de Comercio (OMC), una reivindicación de un asiento como miembro permanente en el Consejo.

Si bien el periodo presidencial de Cardoso abarcó de 1995 a 2003, su influencia en el diseño de las políticas públicas comen-

[25] Para una reconstrucción de ese periodo véanse Ricardo Ubiraci Sennes, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Editora, 2003; Paulo Vizentini, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

[26] Vegevani, *op. cit*.

zó durante su desempeño como ministro de Relaciones Exteriores (1992-1993) y particularmente como ministro de Hacienda (1993-1994) en el gobierno de Franco. A decir de Riordan Roett: "La elección de Fernando Henrique Cardoso en 1994, que había sido ministro de Relaciones Exteriores y era muy conocido fuera de Brasil, le proporcionó una entrada natural en los círculos internacionales."[27]

En suma, a lo largo de los años noventa, Brasil volvió a disociarse del "tercermundismo" clásico de la agenda del mundo en desarrollo de los años setenta que había caracterizado el discurso de la política exterior de la época, con un predominio del liberalismo económico en la conducción de la política exterior. La construcción de esas alianzas políticas estratégicas se llevó a cabo según esa visión y el propio Tratado de Asunción se enmarcó en el esfuerzo de apertura, ya que el mismo fue presentado esencialmente como una continuidad de la liberalización comercial de la economía brasileña.[28]

Cardoso, al igual que Collor de Melo, consideró que la opción para Brasil era el cambio de modelo de Estado y la inserción internacional de la economía brasileña, lo que suponía necesariamente el tránsito de un Estado "desarrollista", basado en la industrialización sustitutiva de importaciones, a Estado "normal" (neoliberalismo y su apertura); pero a dicha perspectiva le agregó la adopción de una visión idealista de las relaciones internacionales, que implicaba la aceptación de las estructuras de poder antes cuestionadas, como la OMC y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como parte de su nueva estrategia.

Para Cardoso, dicho modelo de Estado y el idealismo kantiano de paz y de cooperación, que albergaba la posibilidad de una "gobernanza global", eran las vías indicadas para conseguir, de una

[27] Roett, *op. cit.*, p. 181.

[28] Paulo Nogueira Baptista, " O mito da globalização", en *Folha de São Paulo*, 24 de abril, 1996.

vez por todas, el tan anhelado desarrollo. Es realmente con la llegada de Cardoso a la presidencia que el país logra una estabilidad económica con la formulación del Plan Real. Hay un cambio total en la formulación y ejecución de la política exterior, de la autonomía por la distancia a la *autonomía por la integración*. Las directrices de la política externa brasileña en los dos mandatos de Cardoso seguirán los parámetros tradicionales: el pacifismo, el respeto al derecho internacional, la defensa de los principios de autodeterminación y no intervención y el pragmatismo como instrumento necesario y eficaz en la defensa de los intereses del país.

La política exterior de Cardoso puso énfasis en la importancia geográfica brasileña dentro del contexto de la región, de manera que tratados como Mercosur y las negociaciones del ALCA fueron aprovechados al máximo dentro de una idea clara de regionalismo abierto sin alinear sus intereses completamente.

Las indefiniciones de la política exterior de Cardoso, derivadas de la coexistencia de modelos distintos y opuestos de desarrollo e inserción internacional, llevaron a una agenda a veces contradictoria. El multilateralismo fue redirigido hacia los temas de "baja política", sin abandonar del todo el bilateralismo, mientras en materia de seguridad hubo una reformulación del tradicional realismo brasileño, que legitimó tendencias de desarme.

La adopción del modelo de "Estado normal" impuso para Brasil el objetivo de acercar su diplomacia a Estados Unidos, lo que explica el cambio de posición respecto del ALCA. Brasil cambió su posición crítica respecto de Estados Unidos, iniciando un camino cuyo objetivo fue transformarse en el principal interlocutor de Washington en las negociaciones con América Latina.

La revisión de los objetivos muestra que el mejoramiento de las relaciones con Estados Unidos tuvo, como objetivo, una atención preferencial en las agendas de Collor y Cardoso. Se avanzaría en la integración hemisférica a partir de la consolidación del Mercosur, pero archivando la creación de ALCA para no enfrentar a

Estados Unidos. Se establecería una estrategia de diversificación de las asociaciones estratégicas en las relaciones internacionales de Brasil. Se buscó fortalecer su posición multilateral en las esferas económica y política del orden internacional, con preferencia sobre los temas de "baja política". Brasil ambiciona fortalecer su presencia en la OMC y en la Ronda del Milenio.

Sus objetivos más específicos allí serían evitar que las posiciones que se adoptaran en relación con los temas de trabajo, medioambiente y desarrollo, afectaran al país; asimismo, evitar un retroceso en las tendencias a la liberalización del comercio internacional y obtener beneficios en la cuestión agrícola. Como afirmación a su categoría de "potencia media" se buscaría permanentemente obtener un peso correspondiente a su poder e importancia en el proceso de toma internacional de decisiones. Establecer relaciones más estrechas con la Unión Europea como socio privilegiado y contrapeso a Estados Unidos. En lo interno, pero vinculado a la gestión internacional, se perseguía un impulso de la diplomacia comercial, como mecanismo de promoción de las exportaciones brasileñas.

No obstante, dicha visión idealista de las relaciones internacionales habría de estrellarse de modo tenaz con las crudas realidades del poder mundial.[29] Debido a las limitaciones estructurales, esta política de integración, de adhesión y participación no fue acompañada adecuadamente por las posiciones que implican la práctica de las responsabilidades que le han preparado tanto el gobierno como la sociedad civil para una mayor visibilidad en la era posterior a la Guerra Fría.

[29] Sobre las contradicciones entre el idealismo kantiano apoyado por Cardoso y el unilateralismo imperante en la inmediata posterior Guerra Fría, véase Raúl Bernal Meza, "Multilateralismo y unilateralismo en la política mundial: América Latina ante el Orden Mundial en transición", en *Historia actual on-line*, otoño de 2004. En http://www.hapress.com/haol.php?a=n05a11.

Cardoso consolidó una política de apertura económica como eje rector de la acción internacional de Brasil, sin tener una estrategia de inserción paralela. Tal vez por ello, a partir del año 2000 hubo un cambio de rumbo en la política exterior brasileña, acompañado de una reformulación de los programas de combate a la pobreza, promoción de la ciudadanía e inclusión social.[30]

Cardoso fue el primer presidente brasileño en instaurar programas de ayuda social para atacar el problema de la desigualdad económica, en 2001 federalizó los programas Bolsa Escola, Bolsa Alimentação, Auxílio Gás, Cartão Alimentação, esquemas de transferencia condicionada de recursos, inspirados en el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA), concebido por el gobierno de Ernesto Zedillo en México,[31] para reducir las enormes desigualdades interregionales formó parte de la agenda del segundo gobierno de Cardoso y fue el antecedente directo del programa Bolsa Familia impulsado por Lula.

De igual manera, Cardoso comenzó el proceso por el cual Brasil comenzó a superar su ensimismamiento, al emerger como un actor regional y global, e impulsar la participación del país tanto en asuntos regionales como internacionales. Así, por ejemplo, acogió la primera Cumbre de América del Sur en Brasilia en agosto de 2000, y bajo su presidencia, Brasil se convirtió en un firme defensor del Mercosur. De manera crucial sentó las bases para la alianza estratégica con China, e inició una política de acercamiento, cuyos frutos serían cosechados más tarde bajo la administración de Lula.

Pese a ello, la política exterior de Cardoso fue blanco de críticas. Así por ejemplo para Cervo y Bernal Meza, sus dos periodos pre-

[30] "Fernando Henrique anuncia cadastro único e auxílio-gás", en *Agência Brasil*, 5 de marzo, 2002.

[31] Felipe Hevia de la Jara, "De Progresa a Oportunidades: efectos y límites de la corriente cívica en el gobierno de Vicente Fox", en *Sociológica*, año 24, núm. 70, mayo-agosto de 2009, pp. 43-81. Del mismo autor, véase su tesis doctoral, *Construção da cidadania e programas de transferencias de renda condicionados: comparando Bolsa Familia (Brasil) e Oportunidades (México)*, 2007.

sidenciales deterioraron las condiciones de autonomía económica, comercial y financiera de Brasil.[32] Según dichos autores lo que ellos consideran como el fracaso de su gobierno —y, en particular el rechazo de la población a su política exterior— condujo a la derrota de su partido y a la elección de un gobierno de centro-izquierda liderado por Lula da Silva.

Cabe matizar, no obstante, que Cardoso adoptó un patrón de Estado acotado, tal cual era prescrito por el modelo neoliberal entonces en boga, sin abandonar del todo el paradigma del Estado desarrollista. En este modelo siempre hubo elementos clave del nacionalismo económico y del realismo político en la formulación y praxis de la política exterior, algunos de los cuales sobrevivieron a la instauración del "Estado normal" y retornaron con mucha fuerza en el discurso de la política exterior de Lula, después de su victoria electoral del 2002.

Cardoso estaba convencido de que la apertura económica habría de reportar beneficios a la economía brasileña. Para sus críticos, dicha convicción constituyó una adopción acrítica e incluso ideológicamente condicionada de los principios del neoliberalismo por parte del mandatario brasileño y su gobierno.[33]

Por ejemplo, el historiador y experto en relaciones internacionales, Luiz Alberto de Vianna Moniz Bandeira, censuró la política exterior seguida por Cardoso y Lafer, al afirmar que ésta había subordinado el interés nacional brasileño a los designios hegemónicos de Estados Unidos a cambio de nada, convirtiendo a dicha gestión, en "la peor de la historia del Itamaraty".[34] A decir de Moniz, en su búsqueda de un asiento permanente en el Consejo de Segu-

[32] Cervo, *op. cit.*

[33] *Loc. cit.*

[34] Su diatriba entera puede leerse en Luiz Alberto Moniz Bandeira, "Política exterior de Brasil: de Fernando Henrique Cardoso a Lula", en *Revista La Onda Digital*, núm. 201, Montevideo, Uruguay, 31 de agosto a 6 de septiembre de 2004. En http://www.laondadigital.uy/LaOnda/201-300/201/B3.htm.

ridad de la ONU, Cardoso buscó congraciarse con Washington, lo que lo llevó a adoptar de forma acrítica la política económica neoliberal. En el ámbito concreto de las relaciones internacionales, siempre según Moniz, Cardoso y Lafer fueron "serviles y subordinados" (los epítetos son suyos) a Washington.[35]

Tales imputaciones se tornaron de algún modo, verosímiles, sobre todo a partir de la llegada de George W. Bush a la presidencia de Estados Unidos en el año 2000. En abril de 2001, Lafer forzó la dimisión del embajador Samuel Pinheiro Guimarães, de la dirección del Instituto de Investigaciones de Itamaraty (IPRI), cargo que había desempeñado desde 1995, como represalia por haber criticado públicamente la integración de Brasil al ALCA, al declarar la incompatibilidad de ésta con el Mercosur.[36]

Otros comentaristas, menos virulentos, criticaron la adhesión de Cardoso a los anhelos del idealismo wilsoniano en un momento en que el gobierno de Bush buscaba imponer un unilateralismo y la "excepcionalidad estadunidense" en un contexto en el que era la única súper-potencia, deferencia que llevó a Brasil a abdicar de sus capacidades como potencia intermedia. En ese sentido, su gobierno fue acusado de ingenuidad: un Estado que dominaba la tecnología nuclear, pero que renunciaba, piadosamente, a sus aplicaciones militares, en un contexto internacional marcado por el caos y por el estado de naturaleza, bajo el imperio del más fuerte.

Así, por ejemplo, Amado Luiz Cervo le reconoce a Cardoso haber mantenido la estabilidad económica interna y haber elevado la productividad del país, sin embargo, le critica que haya acoplado al sector externo tales objetivos internos. Según Cervo, al haber procedido de ese modo, Cardoso y su gobierno habrían confundido apertura con estrategia, sacrificando de ese modo a la política exterior que dejó de servir al desarrollo y a la superación de las

[35] *Loc. cit.*

[36] "Punido por defender o país", en *Caros Amigos*, núm. 51, junio de 2001, pp. 32-37.

dependencias estructurales. Es decir, que lejos de haber formulado una estrategia de inserción internacional para Brasil, Cardoso se limitó a echar a andar un proceso de apertura económica sin contrapartida.[37]

No obstante, Cardoso fue capaz de reaccionar contra el unilateralismo a ultranza asumido por el gobierno de Bush en el ámbito global y cuestionó por primera vez la prédica del libre comercio abanderada por Estados Unidos y los países industrializados, discurso que no correspondía con su práctica, al señalar, durante la Tercera Cumbre de las Américas, celebrada en Québec, Canadá, en abril de 2001, que:

> El ALCA será "bienvenida" si su creación significase un paso para dar acceso a los mercados más dinámicos; si efectivamente fuese un camino para reglas compartidas sobre anti-*dumping*; si redujese las barreras no-arancelarias; si evitase la distorsión proteccionista de las buenas reglas sanitarias; si, al proteger la propiedad intelectual, promoviese, al mismo tiempo, la capacidad tecnológica de pueblos; y si fuese más allá de la Ronda de Uruguay, corrigiendo las asimetrías entonces cristalizadas, sobretodo en el área agrícola. "No siendo así, sería irrelevante o, en la peor de las hipótesis, indeseable".[38]

La articulación del discurso de Sudamérica como unidad económica y geopolítica, en la que el país más grande, Brasil, necesariamente tendría que desempeñar un papel dominante, al ser un primero entre iguales, fue desarrollada por el segundo canciller de Cardoso, Celso Lafer (2001-2002), quien haciendo a un lado las evidentes diferencias culturales y lingüísticas con sus vecinos

[37] Cervo, *op. cit.*, pp. 29-31.

[38] "Discurso do Senhor Presidente da República, Fernando Henrique Cardoso, na abertura da III Reunião de Cúpula das Américas-Québec, Canadá, 20 de abril de 2001", en Miguel Darcy de Oliveira [coord.], *Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores, 2010.

hispanoamericanos, llegó a la conclusión de que los países sudamericanos poseían afinidades electivas basadas en niveles lo suficientemente semejantes de desarrollo económico y político como para actuar de modo conjunto como una unidad cultural, política y económica.[39]

Por más de un siglo después de la Independencia, ni los intelectuales ni los gobiernos hispanoamericanos consideraron a Brasil como parte de "América Latina". Por el contrario, vieron a sus vecinos hispanoamericanos con recelo y como una amenaza potencial a la soberanía brasileña, herencia de la rivalidad imperial entre España y Portugal.[40] Por su parte, los intelectuales y gobiernos brasileños sólo tuvieron ojos para Europa y de modo creciente luego de 1889, para Estados Unidos, con excepción por un interés limitado en Río de la Plata.

Cuando Estados Unidos (especialmente durante la Guerra Fría) y por extensión el resto del mundo empezaron a considerar y tratar a Brasil como parte de "América Latina", los gobiernos e intelectuales brasileños, además de la izquierda, todavía no colocaban a Brasil como una parte integral de la región. Por primera vez desde el fin de la Guerra Fría, Brasil había perseguido una política de participación e implicación con sus vecinos en Sudamérica. Como se ha visto líneas arriba, a lo largo de los siglos XIX y XX, Brasil había visto con recelo a sus vecinos hispanoamericanos. La dictadura militar inclusive percibía a las naciones sudamericanas y a Argentina en particular como rivales estratégicos.

Después de los atentados terroristas que destruyeron las torres gemelas del World Trade Center de Nueva York y parte del Pentágono en Washington D.C. y que provocaron más de 3 mil

[39] Sean W. Burges, *Brazilian Foreign Policy after the Cold War*, Gainesville, University of Florida Press, 2009, pp. 72 y 73.

[40] Sobre el recelo brasileño a sus vecinos hispanoamericanos véase Ori Preuss, *Bridging the Island: Brazilians' Views of Spanish America and Themselves, 1865-1912*, Madrid/Frankfurt, Iberoamericana Editorial/Vervuert, 2011.

muertos, el canciller Lafer tomó la iniciativa de convocar a una reunión, con carácter urgente, del Órgano de Consulta de la OEA, invocando el Tratado de Río de 1948, al alegar que la "excepcional gravedad de los ataques" justificaba el recurso al mecanismo de seguridad colectiva del hemisferio.[41] La lógica del principio de seguridad colectiva implica que un ataque a un país miembro de una alianza equivale a un agresión contra todos sus miembros, por lo que la parte agredida puede solicitar el auxilio de sus aliados.[42]

Con todo, la reacción de Lafer, avalada por el propio Cardoso, llevó a que muchos sectores en Brasil, particularmente la izquierda de ese país, lo criticaran, acusándolo de haber subordinado la política exterior brasileña a los intereses de Estados Unidos, sobre todo, cuando el contemporáneo gobierno conservador de Vicente Fox en México, había utilizado la coyuntura, para denunciar al TIAR como un anacronismo de la Guerra Fría y al hecho de que un año después México haya abandonado dicho Tratado.[43] Aquí convendría matizar, no obstante, que una vez que el PT llegó al poder, poco o nada hizo por salir del Tratado, del que Brasil todavía forma parte.

Dichas críticas aumentarían de tono e intensidad, habida cuenta de la negativa del gobierno de George W. Bush de ratificar el llamado Protocolo de Kioto que buscaba la reducción de las emi-

[41] Discurso do Senhor Ministro de Estado das Relações Exteriores do Brasil, Celso Lafer, na XXIV Reunião de Consulta dos Ministros das Relações Exteriores da Organização dos Estados Americanos para servir de órgão de consulta para a aplicação do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), en Vigesimocuarta Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores, Washington, D.C., 21 de septiembre, 2001: OEA/Ser.F/II.24 RC.24/doc.1/01 rev. 3. En http://www.oas.org/OASpage/crisis/Brasil_pt.htm.

[42] Hans Kelsen, *Collective Security Under International Law*, The Lawbook Exchange, 2001.

[43] "Renuncia México al TIAR por considerarlo 'obsoleto'", en *La Jornada*, 7 de septiembre, 2002; Carlos Malamud, "México abandona el TIAR. Implicaciones continentales de la iniciativa", en *ARI*, núm. 60, Real Instituto Elcano, Madrid, 26 de julio, 2002. En http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/ari+60-2002.

siones de gas-invernadero;[44] bloqueara los esfuerzos internacionales para fortalecer la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas (Biológicas) y Tóxicas y sobre su destrucción (generalmente conocida como la Convención sobre Armas Biológicas);[45] denunciara el Tratado sobre Misiles Antibalísticos o Tratado ABM (Anti-Balistic Missile Agreement),[46] y retirara la adhesión de Estados Unidos al tratado que creó la Corte Penal Internacional contra los crímenes de guerra, instituida en La Haya por la ONU.[47] Todo ello intensificó más las presiones sobre otros países para dispensar a los ciudadanos americanos de su jurisdicción, medidas todas ellas, que en muy poco, o en nada, se condecían con el idealismo kantiano preconizado por el presidente brasileño.

Otra decisión del gobierno de Cardoso que fue muy criticada por los sectores más nacionalistas de Brasil fue la adhesión al Tratado de No Proliferación Nuclear,[48] por el cual ese país renunciaba a su derecho de fabricar una bomba atómica, lo que los más recalcitrantes consideraron una abdicación frente a las potencias nucleares. El gobierno de Cardoso prefirió considerar tal asociación como parte de su estrategia de autonomía por la integración.

En enero de 2001, Celso Lafer, quien ya había fungido como canciller de Brasil bajo Collor de Melo, fue nombrado por Cardoso ministro de Relaciones Exteriores, en sustitución de Lampreia, quien había servido en el cargo los seis años anteriores. El relevo se dio a dos años exactos del fin del mandato de Cardoso. Lafer

[44] "Bush Will Continue to Oppose Kyoto Pact on Global Warming", en *The New York Times*, 12 de junio, 2001.

[45] "Allies Alarmed as US Opposes Biological Weapons Inspection", en *The Guardian*, Londres, 21 de mayo, 2001.

[46] "America Withdraws from ABM Treaty", en *BBC News*, 13 de diciembre, 2001.

[47] "US Renounces World Court Treaty", en *BBC News*, 6 de mayo, 2002.

[48] "Brasil se adhirió al Tratado de No Proliferación Nuclear. Sólo resta que lo ratifiquen Paquistán, India y Corea del Norte", en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de junio, 1997.

compartió con su antecesor la noción de un Brasil como potencia media de escala continental y de relevancia regional.[49]

A dos años de dejar el poder, Cardoso pudo ufanarse de que Brasil se había transformado debido a tres aspectos fundamentales, cuyas consecuencias eran trascendentes para la política exterior del Brasil: la primera, al haber transitado de un régimen autoritario a uno democrático; la segunda al haber abierto sus mercados de forma significativa, reducir aranceles y haber recortado barreras no arancelarias, y, en tercer lugar, al haber sido capaz de estabilizar su moneda, después de haber sufrido décadas de inflación fuera de control.[50]

Si las simplificaciones suelen estar erradas, también lo son las dicotomías, por ejemplo esa división tan manida del país entre ricos y pobres, en la que el PT sería el partido de los pobres y el PSDB el de los ricos. Se da el caso que nunca los ricos fueron tan ricos, ni los banqueros y empresarios ganaron tanto en este país como bajo los 12 años del PT. E inversamente, las primeras reformas sociales desde la Bolsa Escuela a la revolución escolar que colocó en las aulas a 90 % de los niños y niñas, mitad de los cuales trabajaban sin poder estudiar, fueron obra del PSDB.

Sin la revolución monetaria llevada a cabo por el partido de Cardoso que acabó con el drama de la inflación, Lula y Dilma no hubieran sido capaces de llevar a cabo su otra revolución: la de colocar a millones de trabajadores pobres en el mundo del consumo, fortaleciendo al mercado interno brasileño y superando de ese modo la grave crisis mundial de 2008.

[49] Citado por Dawisson Belém Lopes, "A política externa brasileira e a 'circunstância democrática': do silêncio respeitoso à politização ruidosa", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 54, núm. 1, Brasilia, 2011.

[50] "A política externa do Brasil no início de um novo século: uma mensagem do Presidente da República", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 1, núm. 44, 2001, pp. 5-12.

Es innegable que el Plan Real representó un cambio de raíz, respecto de los fracasos de los gobiernos anteriores en el control de una espiral inflacionaria aparentemente intratable. Las presidencias de Lula habrían de beneficiarse de las políticas macroeconómicas, fiscales y sociales puestas en marcha durante los ocho años de Cardoso en el poder. Esto permitiría a Lula embarcarse en políticas expansivas de promoción industrial y de bienestar social.

4. Lula da Silva: nueva política exterior y liderazgo (2003-2011)

El máximo favorito en las encuestas, Lula, en su cuarto intento desde 1989, fue el ganador de las elecciones, celebradas a dos vueltas los días 6 y 27 de octubre; en la segunda ronda, el petista se impuso a Serra por más de 22 puntos de diferencia. Cardoso salió inmediatamente a felicitar a Lula y se reunió con él para acordar una mudanza coordinada entre su gobierno saliente y el equipo de transición nombrado por aquél, que dio lugar a una especie de cogobierno en el que el mandatario electo desempeñó un papel institucional en los dos meses previos a la transferencia de poderes, el 1º de enero de 2003.

En esa fecha, Lula asumía finalmente la presidencia ante una plétora de jefes de Estado y de gobierno, entre ellos, los presidentes de Cuba, Fidel Castro; de Venezuela, Hugo Chávez; así como representantes de un sinnúmero de naciones que asistieron a la ceremonia de toma de posesión.

El viraje petista tuvo lugar poco antes de la elección presidencial de 2002. A diferencia de otros presidentes latinoamericanos que fueron electos con una agenda antineoliberal para después impulsar de forma dogmática la agenda del Consenso de Washington, Lula dejó claro antes de asumir la presidencia que daría continui-

dad a determinados aspectos de la política económica en vigor. En ese sentido, no se trató de un giro ideológico sino de un cálculo completamente pragmático: Lula y sus partidarios eran conscientes de que no podrían gobernar el país con el sector financiero en su contra.

A principios de 2002, cuando las encuestas presentaban al candidato del PT por encima de Serra, los mercados reaccionaron de forma negativa provocando un éxodo de capitales, lo que a su vez dio lugar a una devaluación parcial del real. Las especulaciones y los rumores se propagaban, divulgando posiciones del partido a favor de la suspensión de pagos.

Lula era consciente de que necesitaba la confianza de ese poderoso sector, no sólo para ganar la elección, sino para evitar que la crisis se agudizara, según han relatado cercanos colaboradores del presidente. Los dirigentes del sector moderado del partido consideraron que sería imposible gobernar en un escenario de hiperinflación, que una vez más hubiera predispuesto a los brasileños en contra del nuevo mandatario. Para José Dirceu, presidente del partido entre 1995 y 2002, de haber ocurrido algo así "Lula no hubiera durado siquiera un año en el poder".[1]

A fin de apaciguar el nerviosismo de los mercados y evitar una fuga masiva de capitales en 2002, Lula decidió hacer público un documento —la "Carta al Pueblo brasileño"—, en la que hizo expresa su intención de hacer una serie de concesiones al gran capital. El nuevo gobierno, decía la carta, mantendría un superávit fiscal tan alto como fuera necesario para pagar los intereses de la enorme deuda brasileña y para controlar la inflación; por otro lado declaró que el gobierno del PT buscaría el consenso sobre sus cambios y se comprometería a honrar la deuda brasileña, mantener la inflación bajo control y sostener un presupuesto equilibrado.

[1] Citado en Hernán Gómez Bruera, "La política económica. Brasil y los años de Lula", en *La Jornada*, México, 31 de octubre de 2010.

"En este momento, quiero reafirmar ese compromiso histórico de combatir la inflación, pero acompañada de crecimiento, la creación de puestos de trabajo y la distribución del ingreso para construir un Brasil más fraterno, un Brasil para todos".[2]

El equipo de transición de Lula anunció que al asumir el poder, el nuevo gobierno se comprometería no sólo a respetar el superávit primario de 3.75 %, sino a elevarlo a 4.25 %. En realidad el superávit alcanzaría 4.7 % del PIB en diciembre de 2004.

Para tranquilizar a los mercados y como muestra de continuidad en la política fiscal y monetaria seguida por Cardoso, Lula nombró a un financiero prominente de Wall Street y miembro destacado del PSD, Henrique Meirelles, como gobernador del Banco Central, quien, acto seguido, anunció ante un panel del Senado brasileño su intención de aplicar una rigurosa política monetaria destinada a contener la inflación y designó al médico, ex diputado y ex presidente del PT de São Paulo (1997-1998), Antonio Palocci Filho, como ministro de Finanzas, quien llegaría a ser considerado, junto con José Dirceu, uno de los ministros más poderosos e influyentes del primer gobierno de Lula.[3]

Una vez en el cargo, Palocci iniciaría un proceso de moderación respecto a las posturas más radicales que Lula había mantenido en sus anteriores apuestas electorales por hacerse del poder político. Como candidato, Lula había declarado durante la campaña electoral, que el ALCA no constituía una propuesta de integración: "sino una política de anexión, y nuestro país no será anexado".[4] Resulta evidente que una cosa era lo que Lula podía afirmar como candidato, y otra lo que podía permitirse como jefe de gobierno,

[2] "Carta ao povo brasileiro", en *Folha de São Paulo*, 24 de junio, 2002. En http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml.

[3] "Brazil names new central bank governor", en *BBC News, World Edition*, 12 de diciembre, 2002; Kenneth R. Maxwel, Lula's Surprise, en *Council on Foreign Relations*, 3 de julio, 2003.

[4] *Folha de São Paulo*, São Paulo, 24 de septiembre, 2002.

obligado, como estaba, a preservar una relación cordial de Brasil con Estados Unidos.

En consecuencia, y a manera de ejemplo, una vez como presidente, no apartó a Brasil de las negociaciones conducentes a la formación del ALCA, decisión que tomó más por una cuestión de conveniencia política que por intereses comerciales propiamente.

En un artículo publicado en febrero de 2003, intitulado "La nueva política exterior", Lula anunció las nuevas prioridades de su gobierno. En éste afirmó que ciertas decisiones habían hecho a Brasil más vulnerable a nivel internacional. En una evidente alusión a su predecesor afirmó: "Los últimos líderes brasileños malinterpretaron la situación internacional y creyeron que subordinar nuestra economía a los flujos de capital de las finanzas internacionales ocasionaría más ventajas que dificultades".[5]

En ese texto declaró también que la prioridad máxima de la política exterior brasileña habría de ser Sudamérica y que, por lo tanto, se proponía conseguir que Mercosur fuera mucho más allá de una mera unión aduanera, para convertirse en: "una zona de convergencia en los frentes industrial, agrícola, social, científico y tecnológico", proponiendo para su relanzamiento la creación de instituciones para la resolución de controversias entre partes. Asimismo se puso en vigor un acuerdo por el cual a la libre circulación de bienes y servicios se aunó la libre circulación de los ciudadanos del bloque.

El nombramiento del embajador Celso Amorim, destacado y veterano miembro del Servicio Exterior de carrera, como ministro de Asuntos Exteriores dio plenas seguridades acerca de una continuidad de grandes líneas de la política exterior brasileña respecto a los gobiernos anteriores. Por una parte, la designación de un

[5] Luiz Inácio Lula da Silva, "La nueva política exterior de Brasil", en *El País*, Madrid, 24 de febrero, 2003.

diplomático de carrera y antiguo canciller en el gobierno de Itamar Franco apuntó a que la política exterior no habría de dar un vuelco abrupto, o adoptar una postura ideológica y militante como especularon algunos analistas.

Por otra parte, las directrices definidas por el nuevo canciller sugerían que habría de darse una profundización en algunas de las iniciativas tomadas durante el último gobierno de Cardoso, desde el deterioro de la crisis internacional, en particular, el desarrollo de una importante agenda para América del Sur, como una forma de superar la crisis del Mercosur y para mantener vigente el proceso de integración regional, incluso bajo circunstancias adversas. Por otra parte, de manera discreta, se buscaba recuperar cierta autonomía frente a Estados Unidos, en especial, ante un gobierno tan unilateralista como era la administración Bush.

En palabras del propio Amorim la política exterior habría de ser un instrumento para apoyar el desarrollo social y económico de Brasil y para promover la interdependencia entre Brasil y sus vecinos. Brasil habría de buscar incidir en la construcción de un mundo multipolar. En el que la voz de los países en vías de desarrollo fuera, no sólo escuchada, sino tomada en cuenta en la toma de decisiones. La crítica se enderezaba contra el Norte industrializado, el cual, mientras predicaba a favor del libre comercio, practicaba un feroz proteccionismo contra los países productores de materias primas, mediante la utilización de los subsidios agrícolas para proteger a sus productores domésticos.

La construcción de un mundo multipolar necesariamente habría de transitar por una reforma de alcance integral de la ONU y, en específico, del Consejo de Seguridad. Para lograr tales transformaciones y de acuerdo con la tradición multilateral de su política exterior, el nuevo gobierno brasileño se volcó a impulsar una diversificación de sus vínculos con el exterior, dando preferencia a los nexos con los países del Sur, en una estrategia que fue denomi-

nada por el propio gobierno brasileño como *autonomía por medio de la diversificación*.

Dicha diplomacia, en abierto contraste con la estrategia de su predecesor, pretendía forjar una identidad internacional entre los países en vías de desarrollo, que compartían, tanto posiciones similares en la jerarquía del poder mundial, como problemas sociales semejantes, en un intento por influir sobre la agenda de los regímenes internacionales, por medio de coaliciones de países en vías de desarrollo dirigidas a hacer contrapeso a la agenda de los países desarrollados.[6]

Más allá del papel que ocupó Lula, el canciller Amorim, y el cuerpo diplomático profesional junto con otros actores, individuales y colectivos, desempeñarían un papel clave en la reorientación de la política exterior brasileña, bajo los gobiernos de Lula. Tales fueron los casos de Marco Aurelio Garcia,[7] nombrado "Asesor especial para asuntos internacionales de la Presidencia" y del embajador Samuel Pinheiro Guimarães, quien tras haber sido destituido por Cardoso en 2001, fue rehabilitado por Lula y designado al muy influyente cargo de secretario general del Itamaraty, donde a decir de algunos analistas fungió como cuña presidencial sobre Amorim.[8]

El acceso privilegiado, e incluso la preeminencia, que esas dos figuras tuvieron dentro del círculo restringido de formuladores y operadores de la política exterior, encabezado por Lula, levantó ámpula entre muchos diplomáticos de carrera, al considerar tales funciones, como monopolio exclusivo del Ministerio y del Servicio Exterior de Brasil, lo que generó de parte de varios diplomáticos reproches y quejas en el sentido de que el gobierno de Lula se había embarcado en una auténtica "diplomacia partidaria" condu-

[6] Vigevani y Cepaluni, *Brazilian Foreign Policy*…, cap. V, pp. 91 y 92.

[7] Clarisa Giaccaglia, "La influencia de los actores domésticos en la política exterior brasileña durante el gobierno de Lula da Silva", en *Confines*, núm. 6, agosto-diciembre de 2010.

[8] B. J. C. McKercher, *Routledge Handbook of Diplomacy and Statecraft*, Londres, Routldege, 2012, p. 114.

cida por asesores presidenciales, "que actúa (n) en paralelo y con cierta independencia de la diplomacia tradicional de Itamaraty".[9]

Las críticas se fundaban en el hecho de que el cargo de secretario general del Itamaraty había sido, por tradición, un puesto eminentemente administrativo, encargado de las funciones del día a día del Ministerio y no de un puesto político. Responsabilidad en la cual, el encargado del despacho se limitaba, en el mejor de los casos, a ser un coadyuvante del proceso diplomático, lo que ciertamente no era el caso de Pinheiro Guimarães, a quien se acusaba de extralimitarse en sus funciones y de actuar como una suerte de ideólogo de la diplomacia lulista, al pronunciarse incluso sobre temas que rebasaban el ámbito estricto de la diplomacia.[10]

Dicho desdoblamiento de mando en la política exterior se ostentaría con la presencia de dos importantes figuras políticas: Marco Aurelio García, destacado dirigente del PT, a quien Lula le asignó una posición poderosa e influyente, y sin apenas rendición de cuentas, lo designó como asesor especial de Política Exterior, mientras que a Celso Amorim, diplomático de carrera lo nombró ministro de Relaciones Exteriores.

Aunque algunos diplomáticos brasileños afirmaban que dicha situación limitaba la eficacia de la diplomacia brasileña,[11] el propio García rechazó tales acusaciones, al asegurar que a lo largo de seis años de gobierno nunca tuvo divergencias significativas con el canciller Celso Amorim, o con Pinheiro Guimarães. Por su parte, Pinheiro negó las imputaciones de que bajo su égida, la política exterior brasileña se hubiese tornado antinorteamericana o ideológi-

[9] Amaury de Souza, *A agenda internacional do Brasil: A politica externa brasileira de FHC a Lula*, São Paulo, Editora Campus-Elsevier/Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2009, p. 145.

[10] Paulo Roberto de Almeida, "¿Una nueva 'arquitectura' diplomática? Interpretaciones divergentes sobre la política exterior del Gobierno Lula (2003-2006)", en *Entelequia, Revista Interdisciplinar*, núm. 2, otoño de 2006, pp. 21-36.

[11] *Loc. cit.*

ca, al afirmar que, lejos de ello, se trataba de una diplomacia pragmática que sólo perseguía servir al interés nacional brasileño.[12]

Pese a dichas protestas, García fue tachado por sus detractores como el "Maquiavelo brasileño",[13] al censurar, no sólo su doble función como asesor especial del gobierno Lula y como vicepresidente del Partido de los Trabajadores, sino su ostentación de un cargo de primer nivel, sin el peso y la responsabilidad inherentes a la conducción de un ministerio, lo que provocó que también fuera tildado, despectivamente, de ser "El Consejero del Príncipe".[14]

Sin lugar a dudas el presidente Lula desempeñó un papel sobresaliente en la proyección de la imagen internacional positiva que gozó Brasil en la primera década del siglo XXI. En un plano de análisis individual es posible hablar de una diplomacia basada en gran medida en el carisma y personalidad de un presidente capaz de atraer a multitudes como una estrella de pop y que podía alternar tanto con los movimientos sociales y las ONG del altermundismo, como con las élites financieras internacionales, en las cumbres anuales de Davós. A tal grado fue su implicación en la

[12] "Itamaraty não é antiamericano", Entrevista do Secretário Geral. En http://www.itamaraty.gov.br/index.php?option=com_content&view=article&id=5926:itamaraty-nao-e-antiamericano-entrevista-do-secretario-geral-embaixador-samuel-pinheiro-guimaraes-ao-jornal-folha-de-sao-paulo-26-02-2007&catid=204&Itemid=458&lang=pt-BR.

[13] "Perto do príncipe, ma non tropo. O 'conselheiro Marco Aurélio um dos mais próximos de Lula, fala de sua rotina palaciana", en *Estadao*, 21 de marzo, 2009.

[14] Originario de Porto Alegre, García estudió derecho y filosofía en la Universidad Federal de Río Grande del Sur y llevó a cabo estudios de posgrado en la Escuela de Altos Estudios y Ciencias Sociales en Francia. Antiguo miembro del Partido Comunista Brasileño, se exilió en Santiago y en París durante la dictadura militar brasileña, periodo en el cual inició sus contactos con agrupaciones de izquierda, europeas y latinoamericanas. De vuelta a Brasil, a fines de los años setenta, participó en las huelgas de los metalúrgicos del ABC paulista, en las que Lula emergería como líder. Fue García quien, en 1980, redactó el acta de fundación del PT. Acompañó, como secretario de Relaciones Internacionales del partido, los innumerables viajes de Lula al exterior; y cuando el antiguo obrero llegó a la Presidencia, en 2002, se licenció en el Departamento de Historia de la UNICAMP para asumir el cargo, refrendado por Dilma Rousseff. Véase *Dilma mantém Marco Aurélio Garcia e reedita política com América do Sul*. En http://www.estadao.com.br/noticias/nacional,dilma-mantem-marco-aurelio-garcia-e-reedita-politica-com-america-do-sul,645846,0.htm.

política exterior seguida por Brasil a lo largo de esos años, que Lula llegó a ser considerado por la comunidad internacional como la personificación misma de Brasil.[15]

Desde 2003, Brasil se lanzó a un proyecto de liderazgo que trascendiera el ámbito estrictamente regional en pos de un nuevo liderazgo global, con fundamento en su posición como país-continente y como una de las economías emergentes de mayor crecimiento.

Para conseguir dichos objetivos se incrementó exponencialmente la participación e involucramiento del país en los organismos multilaterales. La agenda multilateral fue percibida como un espacio de oportunidad para avanzar hacia un orden internacional más justo, al tiempo que se obtenía una mayor influencia entre los países en vías de desarrollo, con miras a conseguir un liderazgo global.

Se partió primeramente de lo regional, al impulsar la integración sudamericana como objetivo estratégico de la política exterior, por medio del relanzamiento del Mercosur, espacio que se consideraba como piedra angular para la proyección global de Brasil, dada su condición de primera economía del bloque y líder *de facto* del mismo, en razón de su dimensión geográfica, demográfica y de poder.

Principal bloque comercial y económico del Cono Sur, el Mercosur fue establecido el 26 de marzo de 1991 mediante la firma del Tratado de Asunción, aunque sus antecedentes se remontan a noviembre de 1985, cuando los presidentes Raúl Alfonsín de Argentina y José Sarney de Brasil suscribieron la Declaración de Foz de Iguazú, por la que sellaron un acuerdo de integración bilateral.[16]

Tras un inicio prometedor, el desarrollo del bloque había experimentado un estancamiento ostensible, resultado de las sucesivas crisis económicas padecidas por ambos países en la década de los

[15] Ted G. Goertzel, *Brazil's Lula: The Most Popular Politician on Earth*, Boca Raton, Florida, Universal Publishers, 2011.

[16] Gerardo Caetano [coord.], *Mercosur: breve historia, cronología y marco institucional*, Montevideo, Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR), 2011.

noventa y, en el caso de Argentina, la devastadora crisis del Corralito, lo que prácticamente relegó al bloque al olvido y la inoperancia por largo tiempo.

En 2006, Venezuela decidió adherirse al Mercosur, tras denunciar su participación en la Comunidad Andina, de la cual era miembro fundador, por oposición a los tratados de libre comercio que Colombia y Perú habían suscrito con Estados Unidos. Más allá de los países miembros, Bolivia, Colombia, Chile y Ecuador cuentan con estatus de Estado asociado.

En la actualidad, el Mercosur es el mayor productor de alimentos del mundo, posee un PIB de 3.3 billones de dólares, que equivale a 82.5 % del PIB total de América del Sur. El bloque abarca un territorio de cerca de 13 millones de km^2, con una población superior a los 270 millones de habitantes.

No obstante, existen discrepancias acerca de los alcances y logros obtenidos por el bloque en cerca de un cuarto de siglo de existencia. Por una parte, hay quienes afirman que el bloque regional es la iniciativa de integración más exitosa en la historia de América Latina y que a pesar de sus retrocesos momentáneos ha superado sus metas originales, al pasar de un bloque comercial, a uno económico, político y social. En tanto, otros arguyen que los acuerdos alcanzados por los países miembros hasta ahora son mera retórica que realidad y que el Mercosur dista de ser el bloque pujante que sus apologistas pintan.[17]

Algunos analistas han subrayado el hecho de que la llamada estrategia de autonomía por medio de la diversificación, que buscaba multiplicar e intensificar los vínculos de Brasil con el exterior, en particular con los países emergentes del Sur en vías de desarrollo, y proseguida con denuedo por los gobiernos de Lula, se dio en detrimento del proyecto del Mercosur, al dar prioridad a otros socios extrarregionales como China, India o Rusia.[18]

[17] José Briceño Ruiz, *El Mercosur y las complejidades de la integración regional*, Buenos Aires, Teseo, 2011, pp. 11-15.

[18] Vigevani y Cepaluni, *op. cit.*, p. XVI.

Otros alegan que el Mercosur no ha conseguido compensar o aminorar las asimetrías entre Brasil y Argentina por una parte y de Paraguay y Bolivia por el otro extremo del bloque. A falta de integración regional, el dinamismo de la economía brasileña, sería, siempre según dicha línea de argumentación, un factor de desequilibrio respecto a sus vecinos regionales.[19] A diferencia de la Unión Europea, y pese a la *diplomacia de la generosidad* autoproclamada por Lula, en el Mercosur no existen los llamados fondos de cohesión que buscan aminorar las diferencias entre países miembros, por medio de transferencias de las regiones más ricas hacia las más pobres para financiar infraestructuras de transporte, proyectos de educación, salud y medio ambiente.

La política social de Lula: ampliación de las clases medias, como condición para el despegue de Brasil como potencia

El mayor logro del gobierno de Lula fue, sin lugar a dudas, el haber sacado a cerca de 30 millones de brasileños del umbral de la pobreza e incorporarlos al mercado interno como consumidores de una nueva clase media en ascenso. En efecto, el auge económico de Brasil de la pasada década llevó a una disminución significativa en las tasas de pobreza del país, pero la desigualdad sigue siendo un problema grave y uno de los principales desafíos que enfrentan sus gobernantes.[20]

Un informe del Banco Mundial indica que la pobreza en Brasil se ha reducido notablemente, al pasar de 21 % de la población en 2003 a 11 % en 2009 y que estos números siguieron cayendo en los

[19] Fernando Masi, María Inés Terra, Roberto Bouzas, *Asimetrías en el Mercosur: ¿impedimento para el crecimiento?*, Montevideo, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2008.

[20] Alfred P. Montero, *Brazil Reversal of Fortune*, Cambridge, Polity Press, 2014, pp. 129-151.

años sucesivos, al menos hasta el 2010.[21] El Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE) también informó que 20 % más rico de los brasileños había registrado un descenso en su participación en la riqueza durante la última década, mientras que 20 % más pobre, por el contrario, incrementó su cuota de riqueza de 2.6 % a 3.5 % durante el mismo periodo.[22]

No obstante las políticas sociales de Lula fueron criticadas desde la propia izquierda brasileña y latinoamericana y minimizada como políticas asistencialistas y paliativas, encuadradas dentro de una estrategia neodesarrollista de renovación neoliberal y que sólo generan un círculo perverso de dependencia en las capas sociales más necesitadas y desposeídas, así como un reforzamiento de la política clientelar preexistente.[23]

De la bandera de la integridad a los escándalos de corrupción

En junio de 2005, en vísperas electorales salió a la luz una serie de escándalos de corrupción que afectaron seriamente la credibilidad del gobierno y de manera especial al PT. Conocido como el "*mensalao*" (gran mesada, o mensualidad en español), el caso perpetuó una de las prácticas más enquistadas en la política brasileña: el pago de favores políticos, y llevó a la cárcel a 25 responsables políticos. Lula mismo estuvo al borde del juicio político y de la consiguiente pérdida de la presidencia.[24]

[21] Martin Ravallion, "A Comparative Perspective On Poverty Reduction In Brazil, China and India", en *Observer*, vol. 26, núm. 1, febrero de 2011.

[22] *Cfr. Síntese de Indicadores Sociais 2003, Indicadores Sociais Mínimos, Mobilidade Social*, Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. En http://ftp.ibge.gov.br/Trabalho_e_Rendimento/ Mobilidade_Social/Brasil/.

[23] Véase A. Boito, "A hegemonia neoliberal no Governo Lula", en *Critica Marxista*, núm. 17, 2003, del mismo autor, "A burguesia no Governo Lula", en *Critica Marxista*, núm. 21, 2006, pp. 52-77.

[24] Marco Antonio Villa, *Mensalão*, São Paulo, Leya, 2012.

La trama involucró el pago de sobornos mensuales por un monto de 30 000 reales mensuales (cerca de 12 000 dólares) a diputados de partidos aliados de la coalición gobernante para garantizar su apoyo en el voto de legislaciones favorecidas por el partido gobernante.

Otro esquema de corrupción implicó la recaudación ilegal de dinero y el desvío de fondos públicos para el financiamiento de las campañas del PT y partidos afines, la tristemente célebre "Caja 2" de dichas organizaciones.

A fines de marzo de 2006, el ministro de Finanzas, Antonio Palocci fue obligado a renunciar en medio de acusaciones de corrupción, siendo reemplazado en el cargo por el entonces presidente del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES), el economista Guido Mantega, asesor de Lula y uno de los artífices del programa económico del PT.[25] Aunque muchos creyeron entonces que Lula debió haber estado al tanto de los sobornos y de los esquemas opacos de financiación, una comisión de investigación del Congreso lo absolvió de cualquier responsabilidad en los escándalos.[26]

El fundador y líder del PT, Lula, fue excluido de la causa penal y aunque el escándalo estalló un año antes de la campaña electoral, consiguió ser reelecto hasta 2010. Sin embargo, su partido perdió dirigentes históricos y la bandera contra la corrupción que había enarbolado desde su fundación. El juicio involucró a dirigentes de larga data del PT, incluidos tres ex ministros: José Dirceu (de la Presidencia), Luiz Gushiken (de Comunicación) y Anderson Adauto (de Transportes), y casi una docena de ex congresistas de cuatro partidos que conformaron la base aliada de Lula. Todos fueron condenados a penas que oscilaron entre seis y dieciséis años de cárcel. Dirceu, arquitecto del proyecto político que llevó al PT al

[25] Jorge Almeida, *Brazil in Focus: Economic, Political and Social Issues*, Nova Publishers, 2008, p. 5.

[26] Richard Bourne, *Lula of Brazil: The Story So Far*, University of California Press, 2008, pp. 116 y 117.

poder, purga actualmente una condena de diez años y diez meses, acusado por los ministros del Supremo Tribunal Federal como el cabecilla del esquema de corrupción.[27]

El 29 de octubre de 2006 tuvo lugar la segunda vuelta de la elección presidencial que enfrentara a Lula en busca de su reelección contra el candidato del PSDB y antiguo gobernador del estado de São Paulo, Gerardo Alckmin. Lula obtuvo una victoria aplastante, al conseguir 61 % de los sufragios contra 39 % de Alckmin, al imponerse de forma contundente en los estados más pobres del septentrión y del nordeste, pero perdió en los estados más prósperos del sur y del oeste del país, así como en São Paulo, centro industrial y financiero del país.

La relación de Lula con el PT se volvió muy tensa a fines de su primer mandato, cuando el presidente debió hacer frente a la rebelión abierta de algunos legisladores de su partido y de miembros emblemáticos del gabinete. Lula fue directamente tachado de "traidor" por petistas de extrema izquierda, mismos que pintan un panorama gubernamental de constantes renuncias a metas programáticas tradicionales del partido y de claudicaciones ante los poderes económicos.[28]

Diplomacia presidencial

La nueva diplomacia buscaba negociar con mayor determinación la agenda internacional de Brasil frente a las grandes potencias. En ese sentido la política exterior de Lula, comparada con aquella proseguida por los gobiernos de Cardoso presenta elementos de cambio dentro de la continuidad.

[27] "José Dirceu é condenado a 10 anos e 10 meses de prisão", en *Folha de São Paulo*, 13 de noviembre, 2012.

[28] Anuario Internacional CIDOB, Barcelona, Barcelona Centre for International Affairs, 2009, p. 10.

La plataforma de propuestas en materia de política exterior anunciaba pocos pero importantes cambios, los cuales podían llevar a una modificación sustancial de la agenda internacional, los objetivos externos y de estilo diplomático del país. Amplios sectores esperaban un retorno pausado, pero firme, hacia la recuperación de una voz independiente en los asuntos internacionales. Brasil no sería un incondicional de Estados Unidos ni de sus estrategias hemisféricas. La noción expresada por Lula de "garantizar una presencia soberana del Brasil en el mundo" equivalía a un retorno del nacionalismo realista. Lula puso mucho más énfasis en las relaciones "sur-sur" y en el grupo de los BRIC, al que más tarde se uniría Sudáfrica.

En América Latina, hizo hincapié en la "cooperación política" entre los gobiernos de la región. Las continuidades estarían dadas por medio del fortalecimiento del bilateralismo a través de sus "alianzas estratégicas tradicionales" con países como China, India y Rusia, recuperando así con la segunda de estas potencias medias el entendimiento de las cuales la había alejado la política exterior de Cardoso, tanto por sus preferencias hacia Estados Unidos, como por su oposición a la política nuclear seguida por Nueva Delhi.

Así, la nueva política exterior brasileña buscaría desarrollar con aquellos y con "otros países que tienen importancia geopolítica y económica y con los cuales podemos no sólo desarrollar relaciones complementarias sino establecer líneas comunes de intervención en los grandes organismos internacionales" dentro de una nueva estrategia global.[29]

El gobierno de Cardoso resaltaba una determinada perspectiva del orden mundial, próxima a la que algunos analistas denominaron como "el sistema geo-económico de Clinton", esto es un modelo en el cual la globalización era la tendencia dominante, con un predominio indiscutible de Estados Unidos sobre la base de

[29] Lula da Silva, 2002.

su hegemonía militar, económica y tecnológica. Por el contrario, en la visión de los pronunciamientos e iniciativas del gobierno de Lula, aun cuando se reconocía el predominio militar de Estados Unidos, la valoración que hizo del orden económico fue distinta y más matizada, particularmente después de la creación del euro, divisa introducida el 1º de enero de 1999, y que, en un principio, pareció debilitar el imperio del dólar como moneda internacional de referencia y fortalecer a la Unión Europea.

En un sistema internacional menos homogéneo y más competitivo, parecía haber espacio para un movimiento contrahegemónico cuyos ejes estarían en una Europa ampliada, con la inclusión de Rusia y Asia, y en el que como China e India podrían llegar a representar un contrapeso a Estados Unidos en la región.[30]

En relación con las características del "regionalismo" hemisférico y sudamericano, como el propio Lula señaló, antes de ser elegido como presidente,

> el modelo de integración del ALCA no nos parece el adecuado. Preferimos —afirmó— un modelo de integración más próximo al europeo, que permita la articulación de políticas industriales, agrícolas, comerciales, sociales, educacionales, de ciencia y tecnología, y que abra la posibilidad futura de una coordinación macroeconómica con instituciones comunes, como un Banco Central único, e incluso, una moneda común.[31]

Como secretario general del Ministerio de Asuntos Exteriores, el embajador Samuel Pinheiro Guimarães definió, de manera sucinta, las siguientes prioridades para lo que el canciller Amorim propuso como "la nueva política exterior brasileña": el aumento

[30] Maria Regina Soares de Lima y Monica Hirst, "Brazil as Intermediate State and Regional Power: Action, Power and Responsibilities", en *International Affairs*, vol. 82, núm. 1, 2006, pp. 35 y 36.

[31] Lula da Silva, 2002.

del poder político, militar, económico, ideológico y científico-tecnológico de Brasil, con la meta de afirmar la autonomía nacional; la construcción de un polo político y económico sudamericano; la no inclusión de Brasil en el ALCA; la búsqueda de un asiento permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad de la ONU, en estrecha coordinación con Argentina, como parte integral de la construcción del bloque sudamericano; la cooperación con India y China, en el área de desarrollos tecnológicos vinculados a la Defensa y al desarrollo de la industria militar.

En el ámbito multilateral estas prioridades habrían de traducirse en un rechazo frontal a la normatividad que pretendían imponer las grandes potencias al nuevo orden internacional; en la promoción de una multipolarización del sistema mundial; y en el fortalecimiento de la cooperación multipolar con China, India y Rusia.[32]

Sin embargo, pronto aparecería una contradicción entre los objetivos de política exterior y la continuidad de una política económica que a grandes rasgos mantenía los objetivos macroeconómicos del pensamiento económico neoliberal. Esta contradicción sería el prolegómeno de las profundas disidencias internas que afectarían al partido gobernante (PT). La crisis política interna dentro del partido gobernante y luego las denuncias de corrupción y compra de apoyos políticos en el Congreso hicieron que el gobierno de Lula prácticamente abandonara su activismo político internacional —en particular en América Latina— aunque mantendría su activismo económico (Hong Kong, Davós). Así, las propuestas señaladas por algunos de los estrechos colaboradores de Lula no lograron llevarse a cabo.

La crisis que afectó desde inicios del 2005 al gobierno de Lula socavó no sólo la credibilidad de su gobierno y las condiciones

[32] Samuel Pinheiro Guimarães, *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Río de Janeiro, Contraponto, 2006.

para el liderazgo regional, sino también la imagen de que era posible un recambio profundo de las alianzas de gobierno y de las políticas públicas que sustituyeran a más de una década de neoliberalismo. Hubo, en ese sentido, ejemplos obvios de que los países de América Latina comenzarían a ejercer algunas estrategias de "equilibrio de poder", mismos que se reflejaron en dos escenarios: *1)* el de la economía y el comercio mundiales, mediante la formación del Grupo de los 22 en Cancún, encabezado por Brasil, y con la posición de los países del Mercosur en las negociaciones por el ALCA en Puerto España y *2)* el de la política hemisférica de seguridad, donde Brasil, México y Argentina se aliaron para impedir que el terrorismo y el narcotráfico fueran tratados como temas estrictamente de Defensa. Es evidente que Brasil, bajo el gobierno de Lula buscaba consolidar su opción por el liderazgo regional.[33]

En un artículo publicado en abril de 2005, el canciller Celso Amorim intentó justificar una vez más, lo evidente que debía ser para todos que Brasil fuera incorporado como miembro permanente del Consejo de Seguridad de la ONU.[34] En dicho texto, Amorim rechazó de manera explícita la alternativa de la rotación y declaró que "en el Consejo los países asumen posiciones nacionales por las que deben responder", y sin dejar de reconocer que esa actuación no debía impedir "consensos regionales", estableció claramente las líneas conceptuales: Brasil será un actor por sí e independiente y rechazaba la propuesta de Argentina y México de ampliar el Consejo de Seguridad con miembros rotativos.[35]

De las tres motivaciones más importantes por las cuales los países latinoamericanos impulsan acuerdos regionales de comercio

[33] Raúl Bernal-Meza, "Argentina y Brasil en la política internacional: regionalismo y Mercosur (estrategias, cooperación y factores de tensión)", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, Brasilia, julio-diciembre de 2008.

[34] Celso Amorim, "The New Global Economic Balance of Power", en *New Perspectives Quarterly*, vol. 22, núm. 1, enero de 2005, pp. 62-64.

[35] *Loc. cit.*

(factores políticos o estratégicos; beneficios comerciales; respuesta a la globalización; *trade or regulatory policy factors*) sólo Brasil estaría motivado por todos ellos.

Tal vez por eso, el resto de los países de la región han visto en el ALCA potenciales beneficios comerciales mayores, aun cuando sus capacidades de operar en las negociaciones comerciales a distintos niveles (regional, plurilateral y multilateral) hayan sido débiles respecto a las norteamericanas.

Esto también explicaría la configuración de las nuevas alianzas, como se vio en las negociaciones en el seno de la OMC y el papel de liderazgo que allí arrogó Brasil.

La visión política brasileña del regionalismo es muy distinta, tanto en su concepción como en sus objetivos e instrumentos de aquella de Estados Unidos e, incluso, de otros países sudamericanos como Chile. Como se ha señalado en diversos estudios, la visión brasileña del Mercosur buscó construir a través del mismo un nuevo factor de poder, *vis-à-vis* la política hemisférica de Estados Unidos, e impulsar en función general de sus objetivos globales de inserción económica y política, la propuesta de un área de libre comercio sudamericana o ALCSA.

El Mercosur fue una alternativa, intermedia, entre la continuidad de su política nacionalista y la economía liberal predominante en el mercado mundial y que ayudaba a la formulación del nuevo proyecto de desarrollo. Dentro del bloque, Brasil podía ejercer presiones proteccionistas que serían imposibles de llevar adelante en el marco de un acuerdo como el ALCA. Este hecho, además, ponía al Mercosur como una instancia negociadora frente al eventual establecimiento de un área hemisférica de libre comercio y, en un nivel político, el bloque permitía a Brasil tener una base más de apoyo para su estrategia de alcanzar reconocimiento como "potencia media mundial", en virtud del liderazgo que ejercería al interior del bloque y, a través de éste, en el Cono Sur.

La formulación de las "nuevas relaciones" con Argentina

Las relaciones brasileño-argentinas son a la vez estrechas e históricas, y engloban todas las dimensiones posibles: economía, comercio, educación, cultura y turismo. No siempre fue así, las relaciones entre ambos países debieron transitar de la guerra y la rivalidad a la amistad y alianza, a lo largo de más de dos siglos.

Tras lograr la independencia de las coronas española y portuguesa en el siglo XIX, Argentina y Brasil heredaron de sus antiguas metrópolis una serie de disputas territoriales no resueltas. La transgresión más grave en la relación se dio con la guerra de Argentina-Brasil (1825-1828), iniciada por la invasión de Brasil y la anexión de la Banda Oriental. A pesar de los numerosos periodos de callada hostilidad, la relación entre Argentina y Brasil no fue definida por el enfrentamiento abierto. Si bien sus respectivas políticas de defensa reflejaron una desconfianza mutua, la relación bilateral nunca dejó de ser fluida.

Mediante la creación de la Agencia Brasileño-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares en 1991, los dos países transformaron la competencia nuclear en cooperación a través de la confianza mutua.[36] Un volumen creciente de comercio y un aumento en la migración entre Argentina y Brasil han generado vínculos cada vez más estrechos entre ambos países; en particular después de la entrada en vigor del Mercosur en 1991. Hoy en día, la relación estratégica entre Argentina y Brasil se encuentra en "el punto más alto en la historia". La política exterior argentina ha puesto un especial énfasis en la profundización de la estratégica alianza con Brasil en todos sus aspectos. Del mismo modo, la Argentina ha sido una prioridad absoluta para la política exterior brasileña.

[36] Marcelo F. Valle Fonrouge, *Desarme nuclear: regímenes internacional, latinoamericano y argentino de no proliferación*, United Nations Publications/UNIDIR, 2003.

A lo largo del siglo XX, Argentina y Brasil se percibieron como rivales antes que como enemigos. De hecho, desde su consolidación como estados-nación viables en el siglo XIX y hasta mediados del decenio de 1980, ambos países mantuvieron una distancia mutua, a pesar de compartir los abundantes recursos naturales de la cuenca del Río de la Plata. Durante la mayor parte del siglo XX, su integración física se vio obstaculizada por problemas de seguridad, en particular después de la Segunda Guerra Mundial. Con la creciente influencia de las fuerzas armadas en sus respectivas políticas —en particular el aumento de la influencia germánica entre los miembros de las élites civiles y militares— se dio prioridad a la defensa de sus territorios nacionales contra un vecino potencialmente agresivo.

En consecuencia, la comunicación y la integración física entre los dos vecinos y los beneficios posibles del desarrollo de las relaciones económicas más estrechas, políticas y culturales no fueron considerados hasta hace muy poco.

Desde 1945, la controversia bilateral más agria se dio sobre el control de los recursos hídricos en la cuenca del Alto Paraná. En 1966, Brasil y Paraguay firmaron el Acta de Iguazú, anunciando su intención de construir una planta hidroeléctrica brasileño-paraguaya, la represa de Itaipú, sobre el río Paraná, en la frontera Argentina-Brasil-Paraguay. El Tratado de Itaipú fue finalmente suscrito en Brasilia en 1973. Sin embargo, Buenos Aires temía que los proyectos de Brasil pudieran obstaculizar sus propios planes para el desarrollo de los recursos hídricos en la zona. Durante casi una década, la disputa agrió las relaciones bilaterales y obstaculizó los esfuerzos por estrechar los lazos económicos y políticos entre ambos países.

La disputa por los recursos hídricos se resolvió finalmente por medio de intensas negociaciones diplomáticas. En octubre de 1979, el Tratado Multilateral de Cooperación Técnica fue firmado por las partes en disputa, con lo que se puso fin a la controversia a la

satisfacción de los tres vecinos y se despejó el camino para una mejora significativa en las relaciones bilaterales.

Al poco tiempo, el entonces presidente de Brasil, João Figueiredo, visitó Argentina en mayo de 1980, siendo el primer dirigente brasileño en hacerlo en más de cuatro décadas. Durante dicha visita, Figuereido y Jorge Rafael Videla suscribieron una serie de acuerdos que intensificaron la relación bilateral. Como reflejo de su oposición común al régimen de no proliferación nuclear, Argentina y Brasil acordaron cooperar e intercambiar información técnica, materiales y productos en todos los aspectos del ciclo del combustible nuclear.[37]

La derrota de Argentina en la guerra contra Gran Bretaña precipitó el final de la dictadura militar en ese país. En octubre de 1983, Raúl Alfonsín fue elegido presidente con el mandato popular de evitar que el pasado reciente de Argentina volviera a repetirse.

Entre sus principales logros internacionales, Alfonsín comenzó la resolución del prolongado conflicto territorial con Chile sobre el Canal del Beagle, al suscribir el Tratado de Paz y Amistad con ese país, e inició un acercamiento diplomático con el gobierno brasileño, al reunirse a fines de 1985 con el presidente Sarney en ocasión de la inauguración del puente internacional "Presidente Tancredo Neves", que une la ciudad de Puerto Meira en Brasil con la de Puerto Iguazú en la República de Argentina.

En esa ocasión se suscribió el documento que se conoció como Declaración de Iguazú, firmada en Foz de Iguazú el 30 de noviembre de 1985, por la que ambos mandatarios coincidieron en una serie de temas, tales como las dificultades económicas que enfrentaba la región como resultado del problema de la deuda externa, al incremento de las medidas proteccionistas en el comercio internacional, y al deterioro de los términos de intercambio, entre otros

[37] Andrés Cisneros *et al.*, *Historia general de las relaciones exteriores de la República Argentina: las relaciones políticas, 1966-1989*, vol. 14, Buenos Aires, Nuevohacer/Grupo Ed. Latinoamericano, 2000, pp. 348-351.

y por medio de la cual acordaron la creación de una Comisión Mixta de Alto Nivel para la Integración de ambos países.[38]

La intención de Argentina para forjar una relación más estrecha con Brasil fue correspondida por la voluntad de Brasil por hacer lo mismo. Si bien todavía bajo el gobierno militar, Brasil inició una política de mejoramiento de las relaciones con sus vecinos de América del Sur, y Argentina fue considerada como el país clave en dicho esfuerzo.

La iniciativa se aceleró después de 1985, cuando José Sarney se convirtió en el primer presidente civil de Brasil desde 1964. Poco después de asumir el poder, Sarney se reunió con Alfonsín, lo que siguió fue una serie de iniciativas diplomáticas y visitas presidenciales recíprocas. El objetivo de este tipo de intercambios fue profundizar el proceso de acercamiento cultural, político y económico entre ambos países.

Así pues la democratización de ambos países condujo a un mayor contacto y colaboración entre las dos naciones. En 1985 se firmaron las bases para el lanzamiento del Mercosur, originalmente un acuerdo comercial regional y, más adelante, un mecanismo de complementación regional.

También en el aspecto militar habría de darse un mayor acercamiento e incluso, un fin a la hostilidad y antagonismo mutuos, que habían prevalecido por varias décadas. De conformidad con la política de amistad bilateral, ambos ejércitos disolvieron o trasladaron grandes unidades que antes se hallaban en su frontera común. Soldados brasileños y argentinos han participado desde entonces de manera conjunta en operaciones de mantenimiento de paz, por ejemplo la Fuerza de las Naciones Unidas para el Mantenimiento de la Paz en Chipre (UNFICYP) y trabajan actualmente de manera conjunta en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH).

[38] Smith, *op. cit.*, p. 239.

El gobierno de Néstor Kirchner hizo de Brasil una prioridad en su política exterior y las relaciones con Brasil fueron consideradas estratégicas. Tal medida fue recibida con reciprocidad en Brasil, Lula da Silva colocó a Argentina como la principal prioridad de su política exterior.[39]

Se hizo hincapié en el hecho de que la primera visita al exterior de Lula da Silva, como presidente electo en diciembre de 2002 fuese a Argentina. Desde la perspectiva brasileña, sólo a través de una alianza estratégica con el país vecino sería posible convertir a América del Sur en un bloque regional de peso internacional, uno de los objetivos prioritarios de la política exterior de Lula da Silva.

Desde 2003, Argentina y Brasil han coordinado sus posiciones en los foros multilaterales, como se puede ver en su participación conjunta en las negociaciones agrícolas en la reunión de la OMC en Cancún, su común postura en lo relativo a la creación del Área de Libre Comercio de las Américas y su articulación en el G-20 para reformar el sistema financiero internacional.

No obstante, hubo diferencias entre ambos países, particularmente en lo relativo a la aspiración brasileña a obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU, así como respecto a las aspiraciones brasileñas de pasar de potencia regional a global, lo que llevó al entonces presidente argentino, Néstor Kirchner a iniciar, a partir de 2007, un acercamiento con la Venezuela de Hugo Chávez, como una forma de equilibrar la relación con Brasil.[40]

La creación de la Unión de Naciones Sudamericanas, en 2008, marcó un hito en la nueva política exterior de Brasil y Argentina. En otro signo de confianza mutua, desde el año 2003 los diplomáticos de ambos países ocupan un escaño en el Consejo de Seguridad

[39] Véase por ejemplo, "Según Rafael Bielsa, 'La relación con Brasil será prioridad'", en *La Nación*, Buenos Aires, 21 de mayo, 2003.

[40] "Las prioridades regionales de la Administración de Néstor Kirchner", en *REVISTA* núm. *6*, Buenos Aires, mayo de 2007. En http://www.revista2010.com.ar/america-latina/Las-prioridades-regionales-de-la-administracion-de-Nestor-Kirchner.php.

de las Naciones Unidas, cada vez que uno de los dos países ocupa un asiento no permanente. En el ámbito económico, Argentina y Brasil abandonaron el dólar y comenzaron a usar sus propias monedas en todas las transacciones comerciales bilaterales en 2008.[41]

En septiembre de ese año, la presidenta argentina, Cristina Fernández, viajó a Brasil para consolidar las relaciones entre los dos países. En dicha visita, Fernández mantuvo conversaciones con el presidente Lula sobre una variedad de temas bilaterales, incluidos la energía, defensa y cooperación nuclear.[42] Tras la muerte de Néstor Kirchner, el 28 de octubre de 2010, el presidente Lula da Silva viajó a Buenos Aires para dar personalmente sus condolencias a su viuda y sucesora. El gobierno de Brasil declaró incluso tres días de luto nacional.[43]

A partir de 1985 Brasil construye su asociación estratégica con Argentina, considerada la más amplia y principal, que servía de plataforma para redefinir las relaciones en el plano regional, dentro del universalismo selectivo que caracterizaría a la política exterior brasileña desde mediados de los ochenta. Luego de los acuerdos Sarney-Alfonsín y la sustitución del primer proyecto estratégico de integración bilateral Programa de Integración y Cooperación entre Argentina y Brasil (PICAB),[44] los gobiernos de Collor y Menem efectuaron su relanzamiento, mismo que quedó trunco por la devaluación del real brasileño en 1999 y por la crisis del "Corralito" en Argentina, dos años más tarde.

[41] "Argentina y Brasil abandonan el dólar para su comercio. El ministro de Hacienda brasileño Guido Mantega anticipó que las transacciones bilaterales prescindirán de la moneda norteamericana a partir del 3 de octubre", en *Infobae*, 8 de septiembre, 2008.

[42] Visita de Estado a Brasil de la presidenta de la República de Argentina, Cristina Fernández de Kirchner. Información para la Prensa N°: 000/08, 10 de septiembre, 2008, Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, República de Argentina.

[43] "Lula viajará a Buenos Aires na sexta para funeral de Néstor Kirchner", en *Estadão*, 27 de octubre, 2010.

[44] Mónica Hirst, *Continuidad y cambio del programa de integración Argentina-Brasil*, Buenos Aires, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales-Programa Argentina, 1990.

Apenas iniciado su gobierno, Brasil impulsó la creación del G-20, grupo surgido el 20 de agosto de 1999 durante la fracasada cumbre de la Organización Mundial del Comercio en Cancún, México, y propuso la creación de un área de libre comercio que incluyera a sus miembros.

Con Lula, Brasil practicó la llamada "diplomacia de la generosidad" que lo llevó a financiar con recursos del Banco Nacional de Desarrollo diversos proyectos en la región.[45]

Más allá del ámbito estrictamente regional, Brasil bajo Lula buscó y consiguió obtener mayor prestigio e influencia internacionales. Lula mantuvo e impulsó la ambición de anteriores gobiernos brasileños por conseguir un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidades, objetivo que convirtió en prioritario para la diplomacia brasileña. Para lograr esa meta desplegó una intensa actividad en los foros multilaterales, destacada en su propuesta de un proyecto para combatir el hambre en el mundo y su compromiso en la operación de estabilización y mantenimiento de la paz en Haití.

Como parte de esa meta, se multiplicaron los viajes y visitas presidenciales: 102 viajes en 40 meses de gobierno, es decir, dos viajes por mes.[46] Se amplió la cooperación internacional, se abrieron nuevas embajadas y representaciones diplomáticas en países donde hasta entonces Brasil no había tenido presencia. Así, por ejemplo, en África, el número de embajadas se dupli-

[45] Paulo Roberto de Almeida, "A diplomacia do governo Lula: balanço e perspectivas", en *Banco de Idéias*, año X, núm. 38, Río de Janeiro, Instituto Liberal, marzo-mayo de 2007, pp. 7-15.

[46] Denis Rolland y Antonio Carlos Lessa [coords.], *Relations Internationales du Bresil. Les chemins de la puissance*, París, L'Harmattan, 2010. Hasta el año 2006, el mandatario brasileño recorrió un total de 206 800 kilómetros, es decir, el equivalente a cinco vueltas al mundo, para llevar a cabo 50 viajes oficiales, en diario *La Nación*, Buenos Aires, 2006, 15 de enero. En el 2010, el presidente brasileño visitó 31 países: *BBC Mundo*, 2009, 31 de diciembre. De la misma forma, un estudio realizado por Paulo Roberto de Almeida revela que en el periodo 2003-2006, Lula participó en 263 encuentros multilaterales.

có hasta alcanzar 39 de las 53 naciones de ese continente.[47] En América, se abrieron nuevas embajadas en países como Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Belice, Cuba, Dominica, Granada, Santa Lucía, San Cristóbal y Nieves y por último en San Vicente y las Granadinas.

En concreto se constituyó el llamado G-4, junto con Alemania, India y Japón, naciones que también aspiran a conseguir un asiento permanente en el Consejo.[48] En septiembre de 2004, mediante un comunicado conjunto dado a la prensa en la sede de la ONU, con los primeros ministros: de Japón, Junichiro Koizumi; de India, Manmohan Singh; el ministro de Asuntos Exteriores de Alemania, Joschka Fischer; y el presidente Lula de Brasil, se anunciaba el lanzamiento de una candidatura común para la obtención de asientos permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU para sus respectivos países, bajo el argumento de que una ampliación del Consejo era crucial para enfrentar las nuevas amenazas del orden global.[49]

La declaración observó que había habido un aumento de casi cuatro veces en el número de miembros de las Naciones Unidas, desde su creación después de la Segunda Guerra Mundial en 1945, expansión que incluía un aumento considerable en el número de países en desarrollo: "El Consejo de Seguridad, por lo tanto, debe ampliarse tanto en las categorías de miembros permanentes y no permanentes, incluyendo tanto países en vía de desarrollo como a los países desarrollados como nuevos miembros permanentes […] Debe ser representativo, legítimo y eficaz".

[47] Véase Celso Amorim, "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, Brasilia, diciembre de 2010, p. 234.

[48] "Four nations launch UN seat bid. The four countries have pledged to back each other Brazil, Germany, Japan and India have launched a joint bid for permanent seats on the UN Security Council", en *BBC News*, 26 de septiembre, 2004.

[49] "G4 Nations Bid for Permanent Security Council Seat", en *Deutsche Welle*, 22 de septiembre, 2004.

En un discurso ante la Asamblea General de la ONU, Lula afirmó que la composición del Consejo debía reflejar la nueva realidad internacional, en vez de perpetuar la era posterior a la Segunda Guerra Mundial. Los cuatro países argumentaron que en virtud de su tamaño e importancia económica eran, por tanto, merecedores de contar con asientos permanentes en el Consejo.

No obstante, las animosidades históricas regionales han complicado la viabilidad de la propuesta del grupo. En Europa, por ejemplo, Italia ha expresado en repetidas ocasiones su oposición a un escaño permanente para Alemania. Algunos federalistas europeos creen que Gran Bretaña y Francia deben renunciar a sus asientos y que debería existir un puesto colectivo para la Unión Europea. También existe una fuerte oposición de parte de algunos conservadores de derecha en Estados Unidos a la posibilidad de conceder otro asiento para una potencia europea. Estados Unidos apoya a Japón, pero China recela de su rival histórico. Es claro que Pakistán no estaría muy contento con un asiento permanente para la India.

En cuanto a Brasil, la oposición a tal posibilidad ha provenido en forma por demás reveladora de los propios países latinoamericanos, que ven en dicha pretensión un designio encubierto de hegemonía o imperialismo; resistencia encabezada por Argentina y México.[50] Por lo demás, China Popular, aliada estratégica de Brasil se ha negado a apoyar la aspiración brasileña, justificando su postura.

Lula y las relaciones con Europa: convergencias políticas

El triunfo de Lula en las elecciones de 2002 fue recibido con júbilo en Europa. La prensa dedicó grandes espacios a exaltar la figura

[50] "Los mandatarios de América Latina piden que se reforme un Consejo de Seguridad ineficaz", en *El Mundo*, Madrid, 24 de septiembre, 2014.

del ex obrero metalúrgico y sindicalista que, tras tres intentos fallidos, había conseguido encumbrarse a la más alta magistratura de Brasil. No faltaron comentarios en la prensa, brasileña e internacional, que buscaron trazar supuestos paralelismos entre Lula y Lech Walesa.[51]

Mientras tanto, el Ministerio de Asuntos Exteriores comenzó a tejer una serie de alianzas internacionales, tanto de modo regional, a través del Mercosur y de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur), como internacionalmente, junto con el G20 y por medio de vínculos crecientes con China, Sudáfrica y la India, así como con los países árabes —lo que llevó al Itamaraty a chocar con frecuencia con el Ministerio de Finanzas brasileño y su deseo por mantener buenas relaciones con Washington y las instituciones financieras globales.[52]

No obstante, el gobierno de Lula dio su respaldo al golpe franco-estadunidense que derrocó al gobierno constitucional de Jean-Bertrand Aristide en Haití, en febrero de 2004. Bajo liderazgo brasileño, tropas argentinas, chilenas y uruguayas han intentado apuntalar un régimen de ex generales y antiguos dirigentes de escuadrones de la muerte en Puerto Príncipe, con escaso éxito.

La nueva prioridad de la política exterior brasileña bajo Lula fue América del Sur.[53] La integración regional de América Latina sería el eje de política exterior brasileña, al menos en su primer periodo presidencial. Dicha estrategia supuso un hito histórico para la diplomacia brasileña, en la medida en que intentó romper con una tradición de distancia y alejamiento de Brasil con su entorno geográfico inmediato, en aras de su anclaje atlántico.

[51] "A diferença entre Lula e Walesa", en *Revista Istoé Dinheiro*, São Paulo, Editora Três.

[52] Véase por ejemplo, "Itamaraty contra a Fazenda em defesa dos serviços", en *Monitor Digital*, 4 de abril, 2006. En http://www.monitormercantil.com.br/index.php?pagina=Noticias& Noticia=28131.

[53] *El País*, Madrid, 24 de febrero, 2003.

Dicho objetivo tendría una primera manifestación en el lanzamiento de proyectos viales que buscaron acortar distancias en el subcontinente, como la carretera Interoceánica del Sur, de un total de 2 603 kilómetros de vías terrestres que vinculan el estado amazónico de Acre en Brasil con las ciudades porteñas de Ilo, Matarani y San Juan de Marcona en la costa meridional de Perú. Según sus promotores, la construcción de la carretera transoceánica habría de facilitar la transferencia de bienes brasileños hasta la costa del Pacífico y, por ende, hacia los mercados de Asia.[54]

Brasil se ha afirmado como potencia regional en Sudamérica, pero ese afianzamiento dista mucho todavía de generar un consenso en la región. Un sinnúmero de latinoamericanos temen tanto, o más, la influencia de Brasil que la de Estados Unidos.

La creciente presencia económica brasileña, sobre todo en Sudamérica, se percibe de forma contradictoria: al mismo tiempo que se le valora por aportar capitales, tecnología, renta y empleos, genera temores y desconfianzas nacionalistas, en particular en el plano energético. Los recientes roces con Bolivia,[55] Ecuador y Paraguay son una elocuente indicación de que los flujos económico-comerciales no siempre garantizan unas relaciones armoniosas entre países. Sin embargo, Lula fue capaz de manejar hábilmente tales aprehensiones. Si bien mantuvo una postura pragmática de centro-izquierda como sus contrapartes en Chile y Uruguay, Lula fue capaz de mantener buenas relaciones con los líderes de Ecuador, Venezuela y Bolivia, tal y como testimonian las diversas cumbres entre las cuatro naciones o la invitación que Brasil extendió a Venezuela para ingresar al Mercosur, incorporación que se materializaría sólo en agosto de 2012.

[54] "Interoceânica permite integração com outros países, afirma ministro peruano", en *UOL Noticias*, 4 de noviembre, 2010.

[55] *Cfr*. Nacionalización del gas en Bolivia.

Tras ocho años de gobierno, Lula hizo de Brasil un país reconocido y respetado en el plano internacional. En muchos sentidos, su política exterior se desmarcó de la de su predecesor. El espectacular crecimiento económico experimentado por Brasil dio al país formas de expresión internacional inéditas, así como la estabilidad política, institucional y económica necesaria para el lanzamiento de una diplomacia protagónica.

La mayor virtud del gobierno de Lula fue haber entendido que su país disponía de márgenes de maniobra sin precedentes y de haberlos sabido explotar al máximo. Esto se tradujo en una diplomacia imaginativa que le ha dado a Brasil una mayor visibilidad en el plano internacional y que, por ende, fortaleció sus aspiraciones de ser visto como una potencia emergente, cada vez más integrado en los círculos de decisión internacional.

Dicha diplomacia se concretó desde 2003, cuando el presidente Lula manifestó su voluntad de ver a Brasil jugar un papel nuevo en la gobernanza mundial. Bajo ese espíritu se forjó un acercamiento con la India y Sudáfrica, el denominado foro de diálogo IBSA o G-3, cuyo objetivo fue constituir un grupo de presión capaz de modificar el proceso de toma de decisiones en el seno de la Organización Mundial de Comercio. Dicha iniciativa, tomada en junio de 2003, tuvo una incidencia directa sobre la reunión que se realizó dos meses más tarde en Cancún, México.

Fue allí que tuvo lugar el inicio del G-22 (reunión de ministros y de gobernadores de los bancos centrales del G-7 y de otros 15 países) que ha preludiado al surgimiento del G-20 en 1999. En ese sentido, Cancún marcó un vuelco, ya que hasta entonces había preponderado la triangulación entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón. A partir de entonces, Brasil buscó multiplicar sus redes transversales, es decir Sur-Sur, tanto con África como con el mundo árabe, sin la intermediación de los países industrializados lo que hasta entonces había sido una dinámica inédita en el sistema internacional.

Brasil y la Cooperación Sur-Sur. ¿Diplomacia de "generosidad" o resurgimiento de la Política Atlántica?

Una de las innovaciones más importantes de la política exterior seguida por los gobiernos de Lula fue la puesta en marcha de una política de cooperación Sur-Sur, que Brasil buscaba, y que consistía en sentar las bases de un sistema internacional más equitativo. La ayuda para el desarrollo habría de darse por medio de la Agencia Brasileña de Cooperación (ABC), por medio de la transferencia de tecnología y el intercambio de *know-how*, entre otros.

Así, el canciller Amorim manifestó que: "La cooperación Sur-Sur es una estrategia diplomática que se origina en un auténtico deseo de ejercer la solidaridad hacia los países más pobres",[56] y en ese tenor, Brasil se ha negado a presentarse como un país donatario, más bien, prefiere identificarse como un "socio para el desarrollo", esta política le valió proyectar su identidad global como portavoz de los países en vías de desarrollo en los debates y en los foros clave internacionales.

La punta de lanza de dicho proyecto de cooperación internacional sería el continente africano. A poco de comenzado el primer periodo presidencial de Lula, se llevó a cabo, el Foro Brasil-África, que abordó temas de cooperación en materia de agricultura, comercio, deportes, educación, energía, etcétera.

En el rubro de salud, Brasil estableció programas de cooperación de manera conjunta con India en la manufactura de fármacos de tipo genérico, de manera acorde con su política de oposición y desafío a la industria farmacéutica transnacional, por el tema de las patentes de medicamentos.[57] De este modo, los gobiernos de

[56] Amorim, "Brazilian Foreign Policy…", p. 231.

[57] "India, Brazil & China defend generic drugs at WTO", en *The Economic Times*, India, 25 de junio, 2012.

ambos países destinaron en 2008 cerca de un millón de dólares para el desarrollo de proyectos conjuntos en temas de salud y para la producción de medicamentos para combatir la malaria, la tuberculosis y el VIH, que afectan de manera señalada a los países en desarrollo en Asia y África.

Como en otros temas de la política exterior practicada por Brasil bajo Lula existe controversia entre los diversos analistas acerca de si la cooperación Sur-Sur practicada por Brasil representó una diplomacia de *generosidad*, como proclamó Lula, y de solidaridad meridional, o bien, significó una diplomacia de prestigio, o una suerte de imperialismo *blando*.[58]

Dicho enfoque no ha impedido que Brasil haya participado también en las estructuras verticales Norte-Sur, como demuestra su participación en el llamado G-4 junto con Alemania, la India y Japón, estructura que busca promover la candidatura de estos cuatro países como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, o bien el grupo de trabajo conjunto con Estados Unidos sobre el etanol, establecido en 2007.

Los BRIC ¿Un nuevo polo de poder mundial?

En 2001 el analista de Goldman Sachs, Jim O'Neill, en un ensayo titulado "Building Better Global Economic BRICs", acuñó el acrónimo BRIC, para designar a un grupo de países, Brasil, Rusia, India y China, con economías de gran tamaño y con crecimiento sostenido. Países que, por la extensión de su territorio y el tama-

[58] *Cfr*. José Flávio Sombra Saraiva, "A nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da política atlântica brasileira", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, núm. especial, Brasilia, diciembre de 2010, pp. 169-182; Paulo Fagundes Visentini, "Prestige Diplomacy, Southern Solidarity or 'Soft Imperialism'? Lula's Brazil-Africa Relations (2003-onwards)", en Denis Rolland y Antonio Carlos Lessa [coords.], *Relations Internationales du Brésil, Les chemins de la Puissance*, vol. 2, *Aspects Regionaux et thématiques*, París, L'Harmattan, 2010, pp. 231-245.

ño de su población, se perfilaban como potencias emergentes que habrían de cambiar el equilibrio económico y el poder mundial en el corto y mediano plazos. Desde entonces, Goldman Sachs ha sostenido que, en la medida en que las cuatro naciones BRIC se sigan desarrollando de manera acelerada, para 2050 sus economías combinadas podrían eclipsar a las economías conjuntas de los actuales países más ricos del mundo.[59]

Del concepto se pasó a una agrupación que reúne a las cuatro naciones y que ha mostrado su capacidad para influir en la agenda internacional y en la reforma de la gobernanza global. Los cancilleres de las naciones BRIC se reunieron por primera vez como grupo en Nueva York, en septiembre de 2006, dando comienzo a una serie de encuentros al más alto nivel. El 15 de abril de 2010 tuvo lugar la segunda Cumbre de los BRIC en Brasilia. Ese mismo año Sudáfrica se sumó a la agrupación.[60] Los cinco países combinados representan 25 % del PIB mundial, más de 25 % del área terrestre y aproximadamente 45 % de la población del planeta.

El concepto de BRIC es susceptible de crítica y cuestionamiento, al tratarse de un prospecto todavía endeble. Poco tendrían que ver, aparentemente, naciones tan dispares como Rusia y Brasil. De los países involucrados, sólo India y Brasil son democracias, en tanto que en Rusia y China persiste el autoritarismo y totalitarismo, respectivamente; sólo Brasil y Rusia son exportadores de materias primas, en tanto que China e India son esencialmente importadores de *commodities*.

Otros autores apuntan precisamente a esa complementariedad como la base del potencial éxito de los BRIC como nuevo polo de poder en el escenario internacional. Hay que señalar, que de los

[59] Goldman Sachs, "How Solid are the BRICs?", en *Global Economics Paper*, núm. 134, 2005.

[60] BBC News "Nations Eye Stable Reserve System", 16 de junio, 2009. En http://news.bbc.co.uk/2/hi/business/8102216.stm.

cuatro BRIC, Brasil es el país con menor crecimiento relativo y el de menor capacidad industrial.

Tales vaticinios, tan optimistas como apresurados, se presentan a ojos de otros expertos como inmoderados, sobre todo si se toma en cuenta, que, a pesar del tamaño de las economías en cuestión, éstas exhiben todavía una serie de rezagos que hacen de su proyección como las potencias que habrán de dominar la escena internacional en un futuro cercano, una afirmación por lo menos inverosímil.

Así, por ejemplo, China, pese a su poderío reciente, es un país que, al igual que India, ha padecido hambrunas crónicas. India, por su parte, padece la crónica división de su sociedad en un rígido sistema de castas y un atraso endémico, reflejado en su exigua esperanza de vida, situada en los 64 años. Rusia, pese a la inmensidad de su territorio, gran parte del cual padece un clima riguroso en invierno, hace que sus suelos se congelen casi todo el tiempo y, por tanto, se encuentren vacíos e inexplotados. Su fuerte declive demográfico es otro factor que no permite ser optimista respecto a sus perspectivas como gran potencia en el futuro cercano.

Por su parte, Brasil, también exhibe una tendencia demográfica declinante, además de una aguda brecha social entre ricos y pobres que, pese a los notables avances en materia de reducción de la pobreza alcanzados bajo los gobiernos de Lula, persiste y continúa representando un grave lastre y contratiempo para sus aspiraciones de convertirse en una gran potencia mundial.[61]

Resulta evidente que Brasil seguirá enfrentando enormes desafíos tales como la pobreza de amplios segmentos de su población, su gran rezago educativo, que todavía significa un gran lastre para sus aspiraciones de gran potencia, los problemas derivados del cambio climático y de su fallida transición de economía exportadora de

[61] Mario Ojeda Gómez, "México y el conjunto de países llamado BRIC (Brasil, Rusia, China e India)", en *Foro Internacional*, vol. 50, núm. 2, México, El Colegio de México, 2010.

materias primas a una economía industrializada, no obstante, puede afirmarse que Brasil parece encaminado a cumplir su aspiración de convertirse en una gran potencia en una escala global, una de las que determinarán el curso del sistema internacional en el siglo XX.

No hay duda de que Brasil ha tenido en la última década el viento a su favor. Su progreso reciente ha sido tan notable que incluso el presidente Luiz Inácio Lula da Silva se permitió decir —mitad en broma, mitad en serio— que "Dios es brasileño".[62]

La economía brasileña creció en promedio a una tasa anual de 4.5 % en la última década. El país ha descubierto recientemente una de las reservas de petróleo submarinas más grandes del mundo, y Brasil fue designado sede de la Copa Mundial de Futbol del 2014 y de los Juegos Olímpicos de 2016, hechos que prometían a los brasileños una oportunidad única para promocionar aún más la buena imagen que su país tenía en el exterior.

En fechas recientes, la revista *Time* designó a Lula como "la persona más influyente del mundo". En 2009 el semanario británico *The Economist* publicó como artículo de portada un reportaje titulado "Brasil despega", en el que pronosticaba que para el 2023 Brasil ascendería desde la posición de octava economía mundial a la quinta, superando al Reino Unido y Francia.[63] Varios nuevos libros de reciente publicación coinciden en general con tan optimistas profecías. Se estima que para 2050 Brasil será la cuarta economía del mundo por delante de Japón y de todos los países europeos con un PIB de 11 mil billones de dólares.[64]

[62] "Brasil el gigante despierta", en *El País*, Madrid, 22 de noviembre, 2009.

[63] "Brazil Takes Off", en *The Economist*, 12 de noviembre, 2009. De hecho, según uno de los más importantes diarios brasileños hizo eco de diversos artículos publicados en la prensa británica y declaró recientemente que el PIB de Brasil había superado al de Reino Unido, convirtiéndose de ese modo en la sexta economía mundial. Véase "PIB do Brasil ultrapassa o do Reino Unido e país se torna 6ª economia do mundo", en *O 'Globo*, Río de Janeiro, 2009.

[64] *World in 2050-The BRICs and Beyond: Prospects, Challenges and Opportunities. Will the Shift in Global Economic Power Continue?*, Price, Waterhouse, febrero de 2015. En http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf.

No es ocioso, ni de mal fario, afirmar que conviene siempre tener cuidado con tan optimistas proyecciones. Baste recordar el furor desatado en la década de los noventa en torno a los entonces denominados "tigres asiáticos" y el estrépito de su posterior caída. El propio Brasil ya vivió en el pasado otro "milagro" económico, bajo el gobierno de los militares (1964-1985), cuando su economía entre 1968 y 1975 creció a tasas espectaculares, durante algunos años por encima de 10 % anual, sólo para sumirse, acto seguido, en una espiral hiperinflacionaria de la que tardó más de una década en salir.[65]

Respecto a las proyecciones tan optimistas, parece conveniente matizar, que crecimiento y desarrollo no son términos sinónimos. En ese sentido, cabe tener presente que según los datos más recientes publicados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) sobre el Índice de Desarrollo Humano (IDH) muestra que todavía hay un abismo que separa a Brasil de los países desarrollados como el Reino Unido. Según las últimas estadísticas, Brasil ocupa la octogésima cuarta posición en el *ranking* de 187 países evaluados. Sin embargo, cuando se tiene en cuenta la

[65] Las condiciones actuales de Brasil y su desempeño económico reciente sugieren que el país mantendrá sólidas tasas de crecimiento en el corto plazo, sin embargo, muchos analistas afirman que una serie de limitaciones en el medio y largo plazo permanecen. Éstas incluyen una carga considerable de la deuda pública y un rápido crecimiento de la deuda privada, los altos impuestos y tasas de interés, una baja inversión y tasas de ahorro, leyes laborales rígidas, y una infraestructura energética y de transporte sobrecargada. La deuda pública neta ha disminuido en los últimos años, pero sigue representando más de 40 % del PIB. Al mismo tiempo, el gobierno de Brasil ha disminuido la tasa de reducción de la deuda mediante la reducción de su superávit fiscal primario excedente del superávit presupuestario antes de pagos de la deuda para permitir un mayor gasto público. Según algunos analistas, el gasto público está creciendo más rápido que el PIB y la calidad del gasto está en declive. Afirman que un mayor porcentaje del gasto público debe ser dedicado a inversiones a largo plazo, tales como infraestructura, educación, e investigación y desarrollo. Véase, por ejemplo, Ian Talley, "IMF Says Capital Controls Can Slow Investment Flows in India, Brazil", en *Wall Street Journal*, 6 de enero, 2011; "Brazil: Prepare for Landing", en *Latin American Regional Report: Brazil & Southern Cone*, noviembre de 2011; "Country Report: Brazil", en *Economist Intelligence Unit*, noviembre de 2011.

desigualdad, el país pierde 13 puestos, situándose en el puesto 97 en el *ranking* internacional de países.[66]

A lo largo del siglo, la política exterior brasileña fue una herramienta privilegiada para hacer avanzar el interés nacional y posicionar a Brasil como país estratégico en el concierto internacional. Las estrategias seguidas para dicho fin han variado con el tiempo, por lo que conviene llevar a cabo una breve revisión de la evolución histórica de la diplomacia brasileña para entender qué funcionó, qué falló y para entender qué llevó al gobierno de Lula a abrazar la multilateralidad como instrumento y si tal estrategia puede llevar a un crecimiento sostenido y consistente.

En 1995, Fernando Henrique Cardoso, connotado sociólogo, célebre por sus contribuciones a la Teoría de la Dependencia tomó posesión como presidente de Brasil. Cardoso, una figura con gran prestigio internacional ya había fungido, brevemente, como ministro de Relaciones Exteriores y más tarde como ministro de Hacienda en el gobierno de Itamar Franco.

Bajo sus presidencias (1995-2003), Brasil se vio sacudido por una serie de crisis financieras y políticas, que dejaron escaso margen de maniobra para la consecución de una política exterior activa, tal y como lo había ambicionado el entonces presidente brasileño, quien debió dedicar gran parte de sus energías y talentos a estabilizar la economía de su país.

Durante gran parte del siglo XX, Brasil pareció encontrarse atrapado en un círculo vicioso de crisis económica recurrente. Esto impidió que desarrollara una política exterior activa.

El contexto internacional bajo el que tuvo lugar el segundo mandato de Cardoso (1999-2003) estuvo determinado en gran medida por las ramificaciones de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001, mismos que provocaron una dramática

[66] Human Development Report 2011, *Sustainability and Equity a Better Future for All*. En http://hdr.undp.org/es/informes/mundial/idh2011/.

redefinición de la agenda internacional, cuya prioridad máxima sería, a partir de entonces, el tema de la seguridad. La decisión del entonces mandatario de invocar el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR) de cara a los ataques terroristas del 11 de septiembre contra Estados Unidos fue clara muestra de ello.

Cardoso mantuvo una buena conexión directa con Bill Clinton, pero las divergencias con Estados Unidos se hicieron evidentes en varios otras temas de política exterior, respecto, sobre todo, a América del Sur, y, en particular, a una posible intervención armada en Colombia, con el pretexto de combatir a la narco guerrilla, así denominada porque los negocios de la droga se convirtieron en la más importante fuente de financiamiento de la insurgencia política.

Cardoso fue más allá de la discrepancia, al presidir una reunión de mandatarios de la región, convocada con carácter de urgente, que buscaron resistir la iniciativa para evitar la "vietnamización" del conflicto colombiano y su propagación a la región. Ante tales designios Cardoso declaró: "El Plan Colombia es su plan (del gobierno de Andrés Pastrana) y apoyamos al gobierno colombiano. Pero Brasil debe tomar en consideración las consecuencias del Plan Colombia. Tenemos que proteger nuestras fronteras. Ese es nuestro problema, no un problema de Colombia".[67]

Frente a la posible instalación de bases militares norteamericanas en un país contiguo a Brasil, Cardoso prohibió la utilización de su territorio para cualquier operación militar en Colombia, en la medida en que contrariaba los principios de no intervención y autodeterminación, que normaban tradicionalmente la política exterior brasileña. Por lo que se negó a aceptar que, bajo pretexto estratégico-militar o de combate al narcotráfico, Estados Unidos extendiese sus instalaciones militares a la Amazonía brasileña,

[67] "South America Frets over Colombia", en *Washington Post*, 1º de septiembre, 2000.

cuya defensa siempre preocupó a las Fuerzas Armadas brasileñas, que pasaron a poner en práctica la "estrategia de resistencia", como hipótesis de guerra contra una potencia tecnológicamente superior. Al final, los logros alcanzados durante el mandato de Cardoso no lograron alterar la posición internacional de Brasil de modo significativo.

En su cuarto intento por conseguir la presidencia, Luiz Inácio Lula da Silva finalmente se alzó victorioso en la elección presidencial de 2002. En un primer momento su triunfo provocó pánico en los mercados, lo que llevó a una fuga de divisas y a la depreciación del real hasta mínimos de 3.99 por dólar. No obstante, el compromiso manifestado por Lula como presidente con la ortodoxia económica, junto con la decisión de su gobierno de mantener la política económica de su predecesor, particularmente en lo referente al control de la inflación y de emprender nuevas reformas estructurales, disipó esos temores y encauzó a Brasil por la senda del crecimiento.

Su gobierno se benefició también de un alza generalizada en los precios internacionales de las materias primas. Lula nombró como canciller al prestigiado diplomático de carrera, Celso Amorim, quien ya había ocupado dicha cartera bajo la presidencia de Itamar Franco de 1993 a 1995. No obstante, el proverbial dominio del prestigioso Ministerio de Relaciones Exteriores brasileño en la formulación de la política exterior brasileña, decayó como resultado de la democratización del país y en virtud del ascenso de la diplomacia presidencial.[68]

Se trata de un nuevo tipo de política exterior en la que el presidente se involucra activa y personalmente, al dirigir las negociaciones

[68] Andrés Malamud, "La diplomacia presidencial y los pilares institucionales del Mercosur: un examen empírico/Presidential Diplomacy and the Institutional Underpinnings of Mercosur. An Empirical Examination", en *Relaciones Internacionales*, núm. 15, noviembre de 2010.

más importantes, y al participar en la solución de los conflictos más críticos, convirtiéndose en su principal conductor y ejecutor. Se trata de una diplomacia cupular, de carácter político, que se opone a la diplomacia institucionalizada y profesional.

En ese sentido, bajo la presidencia de Lula, el Itamaraty asumió un rol subordinado frente al Ejecutivo, que se consolidó como el verdadero artífice de la política exterior brasileña, lo que constituyó un hito en la diplomacia de ese país.[69] A ello hay que agregarle el papel de eminencia gris, asignado por el presidente brasileño, a Marco Aurelio García, miembro fundador del PT, a quien designó como asesor en Asuntos Exteriores en 2007, cargo desde el cual llegó a dominar el diseño de la política exterior brasileña, por encima de Amorim. Desde José Maria da Silva Paranhos, barón de Rio Branco, se inició la tradición de un Ministerio de Relaciones Exteriores tecnocrático y apolítico, basado en el interés nacional, al margen de las políticas cortoplacistas y sectarias de los distintos partidos políticos.

La diplomacia brasileña se había destacado hasta entonces por su tradición tecnocrática y por su inclinación por las formalidades procedimentales y prestigio sobre resultados concretos, y su dominación anacrónica por una élite de varones blancos en una sociedad joven y multirracial. El carisma y la seductora personalidad del antiguo obrero metalúrgico terminaron con el monopolio histórico del Itamaraty sobre la política exterior y comercial por más de un siglo y fueron factores que permitirían a Lula asumir, al margen de cualquier competencia, una nueva y reforzada diplomacia personalista.

[69] Jeffrey Cason y Timothy J. Power, *Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making from Cardoso to Lula,* ponencia en el Congreso Internacional "Regional Powers in Asia, Africa, Latin America, the Near and Middle East", Hamburgo, German Institute of Global and Area Studies (GIGA), 11 y 12 de diciembre, 2006.

Brasil y Estados Unidos. Entre la discrepancia y el entendimiento

Pese a las evidentes y espinosas diferencias en temas tales como la intervención norteamericana en Irak, el Plan Colombia, o la iniciativa del ALCA, ambos gobiernos se esforzaron en crear agendas bilaterales positivas y en mantener sus diferencias bajo control. A escasos seis meses de su llegada al poder, Lula llevó a cabo una visita de Estado a Washington en junio de 2003. La agenda bilateral no incluyó entonces temas delicados tales como la Guerra de Irak, Cuba o incluso las diferencias comerciales sobre el ALCA, proyecto que ya para entonces estaba claramente cancelado.

En marzo de 2007, los mandatarios Lula y George W. Bush suscribieron un acuerdo para expandir internacionalmente la producción y el comercio de etanol como combustible sustitutivo del petróleo, durante una visita de Estado de Bush a Brasil. Aunque de ideologías opuestas, ambos presidentes mantuvieron una buena química personal.[70]

En enero de 2004, el gobierno estadounidense, puso en vigor de manera unilateral el United States Visitor and Immigrant Status Indicator Technology (US-VISIT), un programa que establecía el control total del ingreso de visitantes por medio de fotografías y sistemas computarizados de reconocimiento de rostro y digitales, en los 115 puertos marítimos y aeropuertos de Estados Unidos, de todos los extranjeros, oriundos de países que necesitasen de visa para entrar en Estados Unidos.

La medida, ejecutada por el Homeland Security Secretary, afectó a los visitantes de todos los países, inclusive Brasil, exceptuando, sin embargo, apenas 27, la mayoría europeos. En represalia, Brasil invocó el principio de reciprocidad, determinó que la Policía Fede-

[70] "Lula y Bush ratifican su buena relación con un acuerdo para la producción de etanol", en *El País*, Madrid, 9 de marzo, 2007.

ral impusiese a los turistas norteamericanos el mismo trato al que serían sometidos los brasileños de viaje por Estados Unidos.[71]

La llegada de Barack Obama a la presidencia de Estados Unidos en 2008 hizo augurar una nueva era en las relaciones entre ambos países. Aún no había transcurrido un mes que Obama hubiera tomado posesión, cuando el presidente Lula, tras una extensa llamada telefónica, convenció al ex presidente Tabaré Vázquez de realizar una reunión en Brasilia en los días siguientes para conversar sobre las extraordinarias posibilidades que se abrían para la región con la llegada del "compañero Obama" al poder.[72] El entusiasmo de Lula fue compartido por otros mandatarios sudamericanos por aquellos días.

No obstante, ambos discreparon sobre temas diversos, tales como la validez de las elecciones presidenciales celebradas en Honduras, en noviembre de 2009.

Con todo, dicho entusiasmo probó ser efímero. Muy pronto Lula se mostró decepcionado ante lo que percibió como una falta de interés e incluso de ausencia de una política específica por parte de Obama hacia la región, tal y como lo demostraba a su parecer el acuerdo alcanzado por Washington con Colombia para establecer bases militares en territorio de dicho país; por su falta de iniciativa ante Cuba y por lo que percibió como señales confusas provenientes de Washington con relación a la crisis hondureña.

En mayo de 2010, Lula iría mucho más lejos, según reveló el diario *Folha de São Paulo*, al afirmar que la actitud de Obama "no es la de alguien que ganó el Nobel de la Paz", sino la de quien

[71] "Olho por olho, dedo por dedo. Juiz de Mato Grosso responde com uma liminar antiamericana às medidasantiterroristas adotadas na imigração pelos Estados Unidos", en *Veja*, 14 de enero, 2004; Brasil también tomará las huellas, en *BBC Mundo*, 31de diciembre, 2003.

[72] Eduardo Vaz Lionni, "Lula y Obama, el proceso de un desengaño", en *La Onda Digital*, mayo de 2010.

"dice una cosa y hace otra". Además de acusar a Obama de ser el presidente más tolerante del hemisferio con el golpe de Estado en Honduras y de haber ignorado la posibilidad de debatir con la Unasur el uso de bases militares de Colombia. Además, el jefe de Estado brasileño habría asegurado, en lo referente a Irán, que Obama actuaba cediendo ante la presión de los conservadores y con el ojo puesto en la elección presidencial norteamericana de 2012.

Brasil y América Latina

La nueva prioridad de la política exterior brasileña fue la América del Sur, según expresó el propio Lula, tanto en su discurso de toma de posesión el 1º de enero de 2003, como en un artículo de su autoría que apareció sindicado en los principales periódicos de Estados Unidos y Europa mes y medio después.[73] En el primero afirmó que la construcción de una Sudamérica estable, próspera y unida, basada en los principios de democracia y justicia social tendría la máxima precedencia.

Asimismo sostuvo: "cuidaremos las dimensiones culturales, sociales y tecnológicas en el proceso de integración […]. La integración regional fue el eje de política exterior brasileña, según declararon en repetidas ocasiones tanto Lula como Amorim. Dicha estrategia contrasta con la distancia que el país puso históricamente con su entorno geográfico inmediato.

Históricamente Brasil había percibido a sus vecinos sudamericanos como una realidad lejana, apartada y ajena. Fue sólo hasta el gobierno de Cardoso que la diplomacia del Itamaraty buscó encabezar dicho proceso, evitando, no obstante, la más mínima

[73] Luiz Inácio Lula Da Silva, "La nueva política exterior de Brasil", en *El País*, Madrid, 24 de febrero, 2003.

alusión al término liderazgo, consciente de que la menor insinuación en ese sentido suscitaría suspicacias entre sus vecinos sudamericanos.

La diplomacia de Lula, no obstante, aprovechó la coyuntura favorable presentada por varios procesos electorales concurrentes en la región en los que resultaron elegidos dirigentes de izquierda tales como Néstor Kirchner en 2004, Evo Morales en 2006, o Rafael Correa un año después, todos ellos afines ideológicamente a Lula, al menos en teoría, adversos a la hegemonía norteamericana y fundamentalmente hostiles a la presidencia de George W. Bush, para lanzar un nuevo proyecto de liderazgo regional. Esto fue evidente en el rechazo colectivo al ALCA, plan estadounidense de zona hemisférica de libre comercio que fue cancelado en la IV Cumbre de las Américas, celebrada en Mar del Plata, Argentina, en noviembre de 2005.[74]

Para conseguir tal liderazgo, se enfatizó el poder suave o *soft power* de la diplomacia brasileña —que se valió de la popularidad y éxito internacional del futbol brasileño, la música popular de ese país e, incluso de las telenovelas brasileñas, como instrumentos de promoción diplomática— la cooperación y el multilateralismo entendido como el involucramiento del país en operaciones humanitarias y otras formas directas o indirectas de influencia, ejemplificadas en la fuerte presencia de tropas brasileñas en la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití.

Bajo las dos presidencias de Lula, Brasil financió más de 80 proyectos para el desarrollo de la infraestructura de América del Sur por un valor de 80 000 millones de dólares. Entre éstos, cabe destacar la construcción de una red de gasoductos en Argentina por

[74] "La Cumbre cerró con dos posturas sobre el ALCA. Un final con el corazón partido. Hubo nerviosas negociaciones. Finalmente, se incluyó una mención a favor del ALCA apadrinada por Estados Unidos y otra, crítica del Mercosur y Venezuela", en *Página12*, Buenos Aires, 6 de noviembre, 2005.

un valor de 1 800 millones de dólares; la ampliación del metro de Santiago de Chile.[75]

Los más controvertidos, no obstante, habrían de ser los proyectos carreteros; proyectos en los que las corporaciones brasileñas desempeñaron un papel preponderante, lo que llevó a muchos a pensar que se trataba de designios destinados a privilegiar a las corporaciones brasileñas, antes que a los países latinoamericanos donde se llevaban a cabo. Proyectos viales que acortan distancias en el subcontinente, como la carretera Interoceánica del Sur, de un total de 2 603 kilómetros de vías terrestres que vinculan el estado amazónico de Acre en Brasil con las ciudades porteñas de Ilo, Matarani y San Juan de Marcona en la costa meridional de Perú. Según sus promotores, la construcción de esta carretera facilitará la transferencia de bienes brasileños hasta la costa del Pacífico (y los mercados de Asia).

Las relaciones entre Brasil y México: ¿Antagonistas en pos del liderazgo regional o socios clave para la integración de América Latina?

Con México, las disonancias se habían manifestado desde tiempos de la presidencia de Cardoso. La entrada de dicho país al Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) en enero de 1994, hizo que las posiciones de ambos países en distintas negociaciones fuesen extremadamente divergentes, en particular en aquellas referentes al posible establecimiento de una Zona de Libre Comercio para las Américas.

[75] *Balanço de Governo 2003-2010, Política Externa*. En https://i3gov.planejamento. gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf, pp. 22-23.

De esta manera, pese al reciente anuncio por parte de ambos gobiernos acerca de la inminente consecución de un acuerdo de libre comercio bilateral, lo cierto es que el vínculo mexicano-brasileño se mantiene elusivo, distante e incluso antagónico. La distancia ideológica de Lula respecto a los gobiernos conservadores de Vicente Fox y Felipe Calderón, emanados ambos de las filas del conservador Partido Acción Nacional, se hizo manifiesta en la relación brasileño-mexicana.

Los gobiernos de los dos países, que en conjunto representan 61 % del producto interno bruto de América Latina, tuvieron visiones enfrentadas en casi todos los temas, señaladamente en sus posturas respectivas sobre el ALCA, iniciativa que México apoyaba y a la que Brasil se opuso tajantemente. Distintos analistas sugirieron la existencia de una disputa silenciosa por asumir un papel de liderazgo en América Latina y el Caribe y por ver quien se constituye en portavoz de esta región frente al mundo industrializado. Dicha rivalidad se exteriorizaría en el debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad, en el que Brasil aspira a obtener un asiento permanente, pretensión a la que la diplomacia mexicana impugnó.

Otra fuente de discrepancia fue la iniciativa auspiciada por el gobierno de Felipe Calderón de la Alianza del Pacífico en abril de 2001, proyecto de integración regional conformado por Chile, Colombia, México y Perú, anunciada en la Declaración de Lima por el entonces presidente peruano Alan García. Diversos analistas vieron en dicho proyecto un desafío a las iniciativas de integración regional patrocinadas por Brasil, en especial el Mercosur.[76]

Ante la preocupación de los sectores empresarial y político en México por el despunte de Brasil en la escena internacional, Calderón visitó el país amazónico en agosto de 2009. Aquella gira

[76] Maximiliano Geffner, "Dos modelos en debate: Mercosur ampliado y la Alianza del Pacífico. Compatibilidades y divergencias", en Centro de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (CEPES)/Fundación Friedrich Ebert Stiftung, mayo de 2014.

sirvió para "poner al día las relaciones existentes y evaluar la conveniencia de profundizar rivalidades o buscar alianzas".[77]

Asimismo, durante la Cumbre de América Latina y el Caribe, celebrada en la Riviera Maya en febrero de 2010, limadas las asperezas pasadas, Lula da Silva y Calderón anunciaron un "proceso formal para explorar la conveniencia de suscribir un acuerdo estratégico de integración económica". Sin embargo, esta declaración sólo quedó en buenas intenciones y nunca pasó del plano retórico.

Ya como ex presidente, Lula habría de protagonizar un exabrupto muy poco diplomático al fustigar acremente a México, al asegurar que distaba de ser la nueva nación en ascenso porque dicho país exhibía escenarios en ambos rubros que ofrecen un panorama "peor" que los que, según él, podían observarse en Brasil. El ex presidente brasileño despotricó contra los analistas que consideraban a México como el nuevo país latinoamericano en ascenso, mientras que aseguraba que Brasil estaría a punto de convertirse en la quinta potencia mundial. Pese a la virulencia de sus afirmaciones, la declaración pasó casi desapercibida en nuestro país.[78]

Brasil y Sudamérica: ¿Integración solidaria o subimperialismo de viejo cuño?

Las políticas de Lula en la región se expresaron en el relanzamiento y fortalecimiento del Mercosur, como el bloque comercial primario de la región, y en la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas, 2008.

En el caso del Mercosur, dicho mecanismo había tenido una evolución sinuosa y desigual. Establecido originalmente en 1986

[77] *Proceso*, México, 23 de agosto, 2009.

[78] "Lula: en México todo está peor que en Brasil", en *El Economista*, México, 8 de junio, 2014.

por Brasil y Argentina como un proyecto bilateral limitado al sector alimentario y financiero, al incorporarse Uruguay, el acento fue puesto en el intercambio comercial, la incipiente promesa de integración y la apertura unilateral a la globalización de los países que lo conformaban. La devaluación brasileña de enero de 1999 y el colapso de la economía argentina en diciembre de 2001 estuvieron muy cerca de liquidarlo.[79]

Por su parte, la Unasur fue creada como una entidad de ámbito internacional que tiene como objetivos construir una identidad y ciudadanía sudamericanas, al igual que desarrollar un espacio regional integrado y eventualmente una unión política semejante a la Unión Europea. Proclamada el 18 de diciembre de 2004 por la Declaración de Cuzco, signada por 12 mandatarios en la III Cumbre presidencial sudamericana, la mancomunidad fue formalmente establecida el 23 de mayo de 2008, por medio del Tratado Constitutivo de Unasur, refrendado en la Tercera Cumbre del Consejo de Jefas y Jefes de Estado y de Gobierno, celebrada en Brasilia.[80]

Brasil se ha afirmado sobre la escena regional, pero ese afianzamiento lejos de generar consenso en la región, todavía provoca reparos. Son muchos en América Latina, los que apoyan la formación de instancias supranacionales que hagan realidad la antigua retórica de solidaridad regional. No obstante, hay quienes contemplan todavía con suspicacia, el creciente poderío económico brasileño, sobre todo en Sudamérica, donde se le percibe de forma contradictoria, pues al mismo tiempo que se le valora por aportar capitales, tecnología, renta y empleos, todavía genera temores y desconfianzas nacionalistas, sobre todo en el plano energético.

Los roces con Bolivia,[81] Ecuador y Paraguay son una elocuente indicación de que los flujos económico-comerciales no siempre

[79] Héctor Alimonda y Ruy de Villalobos, *La crisis argentina y el Mercosur*, Montevideo, Documentos de Discusión Global, 2003, pp. 8, 9, 22 y 23.

[80] "South America Nations Found Union", en *BBC News*, 23 de mayo, 2008.

[81] *Cfr*. Nacionalización de Petrobras en Bolivia.

garantizan unas relaciones armoniosas entre países. Un ejemplo categórico del recelo que Brasil todavía provoca entre sus vecinos fue la decisión del presidente boliviano, Evo Morales, de nacionalizar los hidrocarburos en mayo de 2006. El principal perjudicado por dicha medida fue la empresa brasileña Petrobras. Morales ni siquiera avisó a Lula sobre su decisión. Peor aún, el anuncio del decreto ocurrió precisamente en un campo de gas de Petrobras previamente ocupado por el ejército boliviano. En su lectura, Evo proclamó "Acabó el saqueo de las empresas extranjeras".[82]

En mayo de 2008, campesinos sin tierra del septentrional departamento de San Pedro, en Paraguay, efectuaron un mitin frente a la finca de un terrateniente brasileño, productor de soya transgénica. En dicho acto, exigieron a Lula que pusiera fin a la invasión de empresas brasileñas, que "han acabado con 75 % del bosque nativo, han expulsado, desarraigado y muerto campesinos". La asamblea concluyó con la quema de una bandera brasileña.[83]

En el propio Paraguay, los reclamos sobre lo que se percibía como injusto precio pagado por Brasil por la mitad de las aguas del río Paraná en la Presa de Itaipú, consecuencia de un acuerdo leonino impuesto por la parte brasileña en los inicuos tratados de Itaipú y Yacyretá provocaría sentimientos de agravio.[84] Otra fuente de fricción entre ambos países es la prosperidad creciente de los terratenientes *brasiguayos* en un país que no ha llevado a cabo una reforma agraria.

En Bolivia, la construcción de una carretera entre Cochabamba y Beni por la empresa constructora brasileña OAS, con un crédito del BNDE, que atravesaría el corazón del denominado Territorio Indígena y Parque Nacional Isiboro Sécure (TIPNIS), dio lugar a

[82] *La Jornada*, México, 2 de mayo, 2006.

[83] Rául Zibechi, *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Bogotá, Ediciones desde Abajo, 2013, p. 21.

[84] "El imperialista Brasil estafa al Paraguay en Itaipú", en *ABC Color*, Asunción, 27 de mayo, 2007.

protestas por parte de las poblaciones autóctonas, lo que, a la postre, llevó a la suspensión del proyecto.

Con todo, fue en Ecuador donde la política exterior brasileña sufriría su más sonado fracaso en la pretensión de extender una influencia profunda y duradera. Tras el conflicto que enfrentó a la empresa multinacional brasileña Odebretch en Ecuador, con la que mantenía contratos por 600 millones de dólares y una relación comercial de larga data, el presidente Rafael Correa decidió expulsarla del país, en octubre de 2008, y optó por cambiar su alianza estratégica de Brasil por una nueva con China. En varias ocasiones, Correa ha sido elocuente sobre lo que él sospecha son designios hegemónicos de parte de Brasil.[85]

Hubo también detrás de todos esos roces, el desafío e incluso rivalidad, poco disimulados, por el liderazgo en la región, planteado por Hugo Chávez, presidente de Venezuela. Tanto Chávez en Venezuela, como Lula da Silva en Brasil, reformaron de manera decisiva sus sociedades, al reducir la desigualdad en sus respectivos países a su nivel más bajo en décadas. Por tanto, los modelos sociales brasileño y venezolano se erigieron, a ojos de muchos, en modelos de desarrollo en competencia. No obstante, para muchos observadores, las diferencias en sus enfoques pueden tener consecuencias a largo plazo: mientras Chávez impulsó a los pobres a expensas de la economía y de las instituciones democráticas del país, Lula tomó una ruta más moderada y potencialmente más sostenible.

Cabe recordar, en ese sentido, la Constitución en 2004, bajo iniciativa del propio Chávez de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América (ALBA) y el correspondiente Tratado de Comercio entre los países que lo componen, que muchos observadores consideraron como un desafío abierto al pretendido

[85] "Ecuador podría perder si rompe con Brasil", en *La Hora Nacional*, Quito, 11 de octubre, 2008; "China, el aliado estratégico de Ecuador", en *Diario El Comercio*, Quito, 9 de enero, 2015.

liderazgo brasileño sobre la región. En esencia, entonces, la ALBA se compone de una Venezuela rica en petróleo y una serie de pequeños países que buscan beneficiarse de la generosidad venezolana. Lo que a los ojos de muchos, no es precisamente la base más prometedora para un nuevo bloque regional.

Parece remoto que la retórica pueda convertirse en realidad en el corto plazo. No obstante, gracias a la influencia de Venezuela en otros ámbitos, el gobierno de ese país tiene la capacidad de obstaculizar los progresos hacia el libre comercio de otros países poderosos de la región, de manera señalada Brasil.

Lo que muchos han percibido como una acometida por parte de las empresas y el Estado brasileño en Sudamérica ha llevado al resurgimiento de viejas sospechas, y, por ende, del relanzamiento desde ciertos sectores del añejo concepto de subimperialismo acuñado por el sociólogo y economista brasileño, Ruy Mauro Marini, para designar la práctica de saqueo y sobreexplotación que países dependientes como Brasil ejercen sobre sus vecinos más débiles.

No en vano, en el IV Congreso del PT brasileño, en el que Dilma Rousseff fue nominada candidata de dicho partido a la presidencia de ese país, se recalcó la urgente necesidad de disipar cualquier sospecha que los demás países sudamericanos pudieran tener todavía respecto al "subimperialismo"[86] brasileño. El Congreso advirtió contra las actitudes "arrogantes y depredadoras" de las corporaciones brasileñas en el extranjero que "ponen en entredicho" la viabilidad del proyecto de integración sudamericana.[87]

[86] El concepto fue acuñado en los años setenta por el sociólogo brasileño, Ruy Mauro Marini, para referirse a la orientación que la dictadura militar brasileña dio al desarrollo del aparato industrial-militar como base para alcanzar una relativa hegemonía en el sur del continente y en ciertas regiones de África.

[87] En 2008 y 2009 varias compañías brasileñas fueron cuestionadas tanto en Bolivia como en Ecuador, país donde el presidente Rafael Correa las acusó incluso de estar involucradas en actos de corrupción. Véase "Tensión Brasil-Ecuador tras expulsión de empresas brasileñas", en *Agencia France Presse*, 16 de octubre, 2008.

La construcción de la hegemonía brasileña en América del Sur se ha caracterizado principalmente sobre una política de cooperación basada en el intercambio de tecnologías, en las acciones conjuntas dentro de los foros multilaterales y por medio de la capacidad de persuasión expresada en el llamado *soft power*, o poder blando, tal y como lo definió el politólogo norteamericano de la Universidad de Harvard, Joseph Nye.[88] La defensa del principio de no intervención en los asuntos internos ha sido pregonado igualmente como uno de los pilares más importantes de dicha relación.

Tras consolidar su liderazgo en el Cono Sur, y después de extender su influencia en otras regiones de la América Latina, Brasil se ha vuelto una nación crecientemente prominente en la escena internacional. Su alcance global es, en gran medida, resultado del rápido crecimiento que experimentó la economía brasileña en la primera década del siglo XXI. La postura del presidente Lula de intensificar los vínculos con los dirigentes del Sur emergente hicieron de Brasil uno de los países líderes del G-20, agrupación de economías emergentes y factor principal en la Ronda de Doha de la Organización Mundial de Comercio.

Fue ésta la última ronda de negociaciones comerciales entre los países miembros de la Organización Mundial de Comercio, cuyo principal objetivo fue alcanzar una reforma amplia y ambiciosa del sistema internacional de comercio, por medio de una reducción de los aranceles y una revisión de las de reglas de comercio vigentes. La ronda fue iniciada oficialmente en la Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, en Doha, Qatar, en noviembre de 2001, todavía bajo la presidencia de Cardoso.

[88] Nye definió el *soft power* o poder blando como la habilidad de un país de estructurar una situación para que otras naciones desarrollen preferencias o definan sus intereses de tal forma que concuerden con los propios. Este poder tiende a surgir de fuentes como la atracción cultural e ideológica tanto como de reglas e instituciones de regímenes internacionales. Véase *Soft power. The Means to Success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

Con la llegada de Lula al poder, Brasil se constituiría, al lado de India y China, en el principal líder de las llamadas potencias emergentes dentro de la OMC, con el objetivo declarado de poder acceder sin restricciones a los mercados agrícolas de los países industrializados, y con la exigencia de la eliminación por parte de éstos de los aranceles y subsidios que impedían dicho acceso.[89]

Las relaciones de Brasil con la Unión Europea

Brasil estableció relaciones formales con el entonces Mercado Común Europeo en 1960, a sólo tres años de su creación, bajo la presidencia de Kubitschek. Como se mencionó anteriormente, Cardoso intentó hacer de la relación con la Unión Europea un contrapeso a la preponderancia norteamericana en el hemisferio, sobre todo a partir del lanzamiento virtual del euro en 1999, cuando todavía se creía que dicha moneda podía representar una alternativa al dólar estadounidense.

En julio de 2007 se celebró la Primera Cumbre Brasil-Unión Europea, bajo la presidencia portuguesa. Brasil suscribió, fuera del marco del Mercosur, un acuerdo de "asociación estratégica" con la Unión Europea, lo que implicaba la celebración de cumbres anuales y un plan de acción conjunta. Se buscaba con ello romper el estancamiento en las negociaciones multilaterales entre la Unión Europea y el Mercosur, mientras que Brasil afirmaba su diplomacia bilateral, al margen de su bloque regional.

No obstante, desde entonces se ha alcanzado muy poco progreso en virtud de los límites impuestos por los negociadores de la Unión Europea, que, ciertamente no han respondido a las expectativas brasileñas, particularmente en lo que se refiere a la apertura del mer-

[89] Federico Steinberg, "Brasil en la OMC y el futuro de la Ronda de Doha", en *Economía Exterior*, núm. 52, 2010, p. 107.

cado agrícola europeo a las exportaciones de Brasil, pero también a las disputas sobre aranceles a productos industriales y al sector de servicios, en tanto que este país tampoco ha mostrado interés alguno en dar seguimiento a las reivindicaciones europeas de apertura de su mercado a las exportaciones provenientes de la Unión Europea.

La crisis financiera, iniciada en 2008, condujo a un nuevo declive de la relación comercial entre Brasil y la Unión Europea, provocada por el doble efecto del ensimismamiento en que pareció sumirse Europa por una parte, y por la nueva estrategia Sur-Sur, por la otra, emprendida por el gobierno de Lula, que llevó a Brasil a profundizar sus relaciones con países como China, India, Rusia, Sudáfrica, Irán, Turquía y Venezuela, alejándolo de lo que había sido la perspectiva tradicional e histórica del país, esto es el eje atlántico.[90]

En términos políticos, la diplomacia de Lula buscó dar continuidad al proyecto de Cardoso de acercamiento a los países europeos, en el marco del proyecto de hacer de Brasil un actor de peso global. Así, Europa fue considerada por Lula como un aliado estratégico para frenar el unilateralismo hegemónico de Estados Unidos.[91]

En 2011, último año del gobierno de Lula, el Mercosur y la Unión Europea se comprometieron a suscribir un acuerdo de libre comercio, mismo que no ha llegado a concretarse desde entonces.[92]

Lula utilizó el creciente peso económico de su país para afirmar la influencia de Brasil en otros asuntos globales. Esto quedó de manifiesto en el periodo subsiguiente a la crisis financiera global iniciada en 2008, cuando Brasil se convirtió en el principal propo-

[90] Susanne Gratius, "Brasil y Europa hacia 2015", en *FRIDE. Policy Brief*, núm. 49, febrero de 2011, p. 2.

[91] Bruno Ayllón Pino, "Querer y no poder: las relaciones de Brasil con la Unión Europea durante el gobierno de Lula", en *Carta Internacional*, vol. 1, núm. 1, marzo de 2006, pp. 22-33.

[92] "TLC con UE es una prioridad para el Mercosur: Rousseff", en *El Economista*, México, 21 de mayo, 2015.

nente de una mayor regulación financiera global y de un sistema financiero global más democrático.[93]

Otra ambiciosa iniciativa patrocinada por Lula fue la constitución de la Unión de Naciones del Sur, organismo de ámbito regional que busca forjar una identidad y ciudadanía sudamericanas, además de construir un espacio regional integrado por doce estados sudamericanos, cuya población combinada es de 400 millones de habitantes, es decir, 68 % de la población de América Latina. Su tratado constitutivo fue suscrito en Brasilia el 23 de mayo de 2008.

La Unasur tiene el potencial para ocupar un papel crucial en la creación de una hipotética Comunidad de las Américas (con exclusión de Canadá y Estados Unidos). El bloque busca integrar al Cono Sur en los ámbitos político, social, económico, cultural, financiero, ambiental y de infraestructuras.

De muchas maneras constituye una respuesta al énfasis abiertamente comercial propuesto por el ALCA y ofrece una orientación netamente sudamericana al tema de la integración, que pueda superar las diferencias presentes en los tipos de políticas públicas y económicas seguidas por los países individualmente.

Un logro digno de ser destacado es el haber incorporado a Guyana y Surinam, países que habían sido excluidos históricamente de iniciativas previas de integración y cooperación continental. De tener éxito en sus objetivos de integrar a la región, la Unasur bien podría constituirse en la quinta economía más importante a nivel mundial.[94]

Brasil desempeñó también un papel prominente en las Conferencias de Naciones Unidas sobre cambio climático en Copenhague 2009 y Durban 2011, al llamar a que las naciones desarrolladas accedan a reducciones más sustanciales de las emisiones de

[93] "Brasil defenderá mais regulaçao no G-20", en *O'Globo*, Río de Janeiro, 6 de agosto, 2009.

[94] Thomas Andrew O'Keefe, *Latin American and Caribbean Trade Agreements: Keys to a Prosperous Community of the Americas*, Leiden, Países Bajos, BRILL Publishers, 2009, p. 448.

gases de efecto invernadero y al proponer un fondo de ayuda a las naciones más pobres a enfrentar los efectos del cambio climático y al apoyar a la redacción del acuerdo de último minuto y no vinculante de la Cumbre.

Por otro lado, Brasil asumió un papel más asertivo en la escena internacional al incursionar en áreas que iban mucho más allá de sus intereses históricos. Esta nueva postura fue manifiesta en el momento en que el Itamaraty insinuó que podría ser mediador en el conflicto de Medio Oriente y trabajar de forma conjunta con el gobierno turco en el esbozo de un arreglo relativo al programa nuclear iraní.[95] Finalmente, Brasil ha presionado por una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU al tiempo que ha reclamado con insistencia la obtención de un asiento permanente en el mismo.

Tras ocho años de gobierno, Lula hizo de Brasil un país reconocido y respetado en el plano internacional. Su política exterior se desmarcó de la de su predecesor. El espectacular crecimiento económico experimentado dio al país medios de expresión internacional inéditos así como la estabilidad política, institucional y económica necesaria para el lanzamiento de una diplomacia protagónica. La mayor virtud del gobierno de Lula fue haber entendido que el país disponía de márgenes de maniobra sin precedentes y de haberlos sabido explotar al máximo. Esto se tradujo en una diplomacia imaginativa que le ha dado a Brasil un lugar como potencia emergente cada vez más integrada en los círculos de la decisión internacional.

Dicha diplomacia se concretó desde 2003, cuando el presidente Lula manifestó su voluntad de ver a Brasil desempeñar un nuevo

[95] Sarah-Lea John de Sousa, "India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo inter-regional del sur?", en *FRIDE*, 2007. En http://fride.org/publicacion/154/india,-brasil,-sudafrica-(ibsa)-%C2%BFun-nuevo-tipo-de-multilateralismo-inter-regional-del-sur?

papel en la gobernanza mundial.[96] Bajo ese espíritu se emprendió un acercamiento con la India y Sudáfrica, que culminó en el denominado Foro de Diálogo IBSA o G-3, una alianza Sur-Sur, cuyo objetivo primordial fue constituirse como un grupo de presión capaz de modificar el proceso de toma de decisiones en el seno de la Organización Mundial de Comercio y ganar peso creciente en los foros multilaterales internacionales.[97]

La iniciativa, retomada en junio de 2003, tuvo una incidencia directa sobre la Cumbre que tuvo lugar dos meses más tarde en Cancún, México. Fue allí que surgió el G-22 (reunión de ministros y de gobernadores de los bancos centrales del G-7 y de otros 15 países) que fue el preludio al surgimiento del G-20 en 1999.

Desde su creación, su principal objetivo fue reunir a las economías industrializadas y a los países en vías de desarrollo para discutir temas clave de la economía global. Brasil encabezó la revuelta de los países en vías de desarrollo contra los países industrializados en la Cumbre interministerial de la Organización Mundial de Comercio, celebrada en la ciudad balnearia del Caribe mexicano, al convertirse en el vocero principal del nuevo grupo.[98]

En dicha Cumbre se dio un enfrentamiento abierto entre el Norte industrializado y el Sur en vías de desarrollo a partir de, entre otras cuestiones, la liberalización del mercado agrícola de los países desarrollados y por la inclusión de los temas de la Ronda de Singapur, lo que hizo que la cumbre cerrara sin acuerdo, y llevó al sistema comercial multilateral al borde del colapso.

[96] Luiz Inácio Lula da Silva, "La nueva política exterior de Brasil", en *El País*, Madrid, 24 de febrero, 2003.

[97] Paulo Sotero, *Emerging Powers: India, Brazil, and South Africa (IBSA) and the Future of South-South Cooperation*, Washington, Brazil Institute/Woodrow Wilson Center for Scholars, 2009.

[98] "Cumbre de Cancún. El Grupo de los 21 logró oponer sus argumentos ante el bloque de países ricos. Se hundió la reunión de la OMC. Grave golpe para el organismo y oportunidad perdida para todos, opina el comisario de la Unión Europea. Estados Unidos calificó de retórica la defensa de intereses de naciones menos desarrolladas", en *La Jornada*, México, 15 de septiembre, 2003.

Fue notorio entonces el surgimiento de un inédito bloque cohesionado de países en vías de desarrollo, que incluyó a China —bautizado como el G-22— y que por primera vez plantó cara a los dos gigantes comerciales —Estados Unidos y la Unión Europea—, y ahondó aún más la brecha Norte-Sur, al poner una vez más de manifiesto el hecho incontestable de que no todos los países se beneficiaban de la globalización del mismo modo y al pugnar por una negociación en bloque de los países en vías de desarrollo para conseguir una reducción de los subsidios agrícolas de los países industrializados. Los países industrializados, por su parte, sostenían que otros temas, como la propiedad intelectual, debían ser discutidos antes de poder hablar siquiera acerca de los subsidios agrícolas.[99]

En ese sentido Cancún marcó un vuelco en las relaciones Norte-Sur, ya que, hasta entonces, lo que había prevalecido era la triangulación entre Estados Unidos, la Unión Europea y Japón, con exclusión de los países en vías de desarrollo. Desde entonces, Brasil fue multiplicando sus redes transversales, es decir entre el Sur y el Sur, lo que había sido hasta entonces completamente inédito, tanto con África como con el mundo árabe.[100]

La orientación de la política exterior brasileña hacia el Sur en vías de desarrollo no impidió, sin embargo, que Brasil participase en las estructuras verticales Norte-Sur, como por ejemplo, lo hizo a través del G-4, con Alemania, India y Japón, estructura destinada a promover la candidatura de estos cuatro países como miembros permanentes del Consejo de Seguridad de la ONU, o bien, dentro del Grupo de Trabajo bilateral con Estados Unidos sobre el tema del etanol en 2007.[101]

[99] Alexander T. J. Lennon y Amanda Kozlowski, *Global Powers in the 21st Century: Strategies and Relations*, Cambridge, Massachussets, MIT Press, 2008, p. 122.

[100] Enrique Ventura, "La diplomatie Sud-Sud du Brésil: un discours solidaire au service d'une diplomatie d'influence", en Denis Rolland y Antonio Carlos Lessa [coords.], *Relations Internationales du Brésil: Les chemins de la puissance*, París, L' Harmattan, 2010.

[101] "Bush Hails Biofuels Pact in Brazil", en *The New York Times*, 9 de marzo, 2007.

Si la política exterior de Cardoso estuvo, de alguna manera, apegada a las instituciones y los intereses de las economías de la OCDE, la política exterior de Lula siguió una estrategia de cooperación Sur-Sur más genuina, al poner énfasis en la ayuda y la cooperación con los países pobres de África y América Latina.

Esta "diplomacia de generosidad", como Lula la llamó, fue impulsada por los cuadros más izquierdistas dentro del PT, a los que Lula había colocado como asesores con cierta influencia sobre la política exterior, como una especie de premio de consolación por no haberles dado puestos importantes dentro de su primer gabinete, dentro de la estrategia de moderación programática seguida por Lula para apaciguar los mercados, presentarse como una izquierda "responsable y hacer del PT un *catch-all party*".[102]

Otras voces, por el contrario han dado a entender que tal diplomacia no había sido tan "generosa" ni tan altruista como se proclamaba, sino que más bien habría encubierto designios hegemónicos o afanes por comprar voluntades y ganar así influencia y votos dentro de los organismos multinacionales. Así, por ejemplo, el entonces embajador de Italia ante la ONU, Marcello Spatafora, utilizando un lenguaje poco diplomático, acusó a Brasil, Alemania, India y Japón "de intimidar a algunos países miembros de la ONU". Dijo que el llamado G4 recurría a su peso financiero y a las presiones monetarias con el fin de inducir a un gobierno a alinearse o no con una cierta posición, o para impulsar el voto en favor de un determinado proyecto.[103]

Para algunos estudiosos, la política exterior de Lula representó más que nada una reanudación de la búsqueda de la autonomía,

[102] Wendy Hunter, *The Transformation of the Worker's Party in Brazil, 1989-2009*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

[103] "Italy Accuses G4 of Foul Play. Italy has accused Brazil, Germany, India and Japan of resorting to blackmail in their bid to secure permanent seats on the UN Security Council and backed a rival proposal for council enlargement", en *Deutsche Welle*, 27 de julio, 2005. En http://www.dw.de/italy-accuses-g4-of-foul-play/a-1660662-1.

sobre todo en términos de desarrollo económico, respecto a lo que se consideraba como una abdicación de Cardoso ante las grandes potencias.[104] Otros, en cambio, la etiquetan como una diplomacia *contestataria,* en el sentido de que fue más allá de una diferenciación respecto a las posiciones norteamericanas en los foros internacionales, al buscar, activamente, encabezar al bloque de países en desarrollo en pos de un sistema económico internacional más equitativo.

La aspiración de ejercer un contrapeso respecto a Estados Unidos se convirtió en una dimensión explícita de la política exterior bajo Amorim, quien siguió una política de "contención benigna", frente a ese país,[105] por lo que Brasil criticó a Estados Unidos en temas específicos, tales como la guerra en Irak, o sus prácticas comerciales discriminatorias, si bien cooperó en otros asuntos más cruciales para los intereses estadounidenses, como la llamada "guerra contra las drogas", la "guerra contra el terrorismo", o en el fortalecimiento de las instituciones económicas internacionales destinadas a prevenir las crisis económicas, por ejemplo, el FMI, que busca ayudar al desarrollo económico mundial.

Brasil y China: ¿Asociación estratégica privilegiada o nueva relación asimétrica?

Pero ha sido sin lugar a dudas, la asociación estratégica establecida con China, el éxito más importante de la política exterior brasileña bajo los gobiernos de Lula, no sólo por el gran impulso que dio a la economía brasileña, como consecuencia de la aparentemente

[104] Soares de Lima y Hirst, *op. cit.*, p. 25; Cristina Pecequillo, "A Política Externa do Brasil no Século XXI: Os Eixos Combinados de Cooperação Horizontal e Vertical", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 51, núm. 2, 2008, pp.136-156.

[105] Celso Amorim, "Uma visão brasileira do panorama estratégico global", en *Contexto Internacional*, vol. 33, núm. 2, Río de Janeiro, Instituto de Relações Internacionais-Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, julio-diciembre de 2011.

insaciable demanda china de materias primas y *commodities* de origen brasileño, en especial del mineral de hierro y de la soya, sino también porque proyectó la imagen de dos colosos emergentes en acuerdo y comunión aparentes.

Las relaciones entre Brasil y China tuvieron su punto de partida en 1974, cuando ambos países establecieron relaciones diplomáticas. Con todo, las décadas de los setenta y ochenta estarían marcadas por un bajo nivel de interacción y cooperación en temas específicos. Por ejemplo, en 1979 una misión brasileña fue enviada a China para discutir cuestiones sobre la inmigración de la mano de obra, y a pesar del poco éxito alcanzado entonces, representó el primer esfuerzo por establecer contacto; en 1981, fue firmado el Tratado de Amistad, Comercio y Navegación, y en 1983 se instaló el primer Consulado brasileño en Shanghái.

El bajo nivel de interacción fue, en parte, el resultado de la crisis interna que Brasil atravesó durante la década de los ochenta y que se ha caracterizado como *la década perdida*. El objetivo principal de los gobiernos brasileños pasó a contener la inflación y el desempleo a costa incluso de la expansión de las relaciones exteriores de Brasil.

Un punto clave de acercamiento entre los dos países tendría lugar bajo el gobierno del presidente José Sarney, en julio de 1988, en el ámbito estratégico, mediante el China-Brazil Earth-Resources Satellite (CBERS) o Satélite Sino-Brasileño de Recursos Terrestres.

El CBERS es un programa de cooperación tecnológica entre China y Brasil en el campo de la tecnología dedicado a la investigación y desarrollo de satélites para la observación de la Tierra, convenio suscrito por el Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) o Instituto Nacional de Investigaciones Espaciales, por la parte brasileña y por la China Academy of Space Technology (CASP) o Academia China de Tecnología Espacial, por la parte china. Dicho acuerdo involucró en sus inicios una inversión de más

de 300 millones de dólares, con cargas divididas, correspondiendo a China 70 % del financiamiento y de Brasil 30 % restante.[106]

Otro hito tendría lugar seis años después, en 1993, bajo el gobierno de Franco, con la caracterización de la región asiática como prioridad de la diplomacia política y tecnológica brasileña, cuyo potencial último fue simbolizado por el programa espacial CBERS. Asia representaba para Brasil, desde un punto de vista económico, la oportunidad de diversificar mercados y asociar a la economía amazónica un nuevo mercado de consumo de inmenso potencial; desde una perspectiva política, el acercamiento con Asia significaba una alianza estratégica con países cuyas agendas, necesidades y problemáticas eran semejantes y cercanas a las de Brasil, naciones con las que se podría hacer un frente común ante los países industrializados.

Este último punto es de importancia secundaria también. El CBERS simbolizaba un cambio en la configuración de la relación sino-brasileña, que dejó de estar limitada al campo político y diplomático y fue ampliada al campo económico y comercial de los años noventa, con la llegada de la apertura económica de Brasil y gradual pero progresiva entrada de China en el mercado internacional.

En 1995, Cardoso se convirtió en el primer mandatario brasileño en visitar China y ese mismo año tuvo lugar la declaración de apoyo de Brasil al ingreso de la República Popular China a la OMC.[107] En 1999, se lanzó el CBERS I, el primer proyecto de satélite CBERS, suscrito por Sarney, pero impulsado por Cardoso; en noviembre de ese mismo año fue creado también el Seminario Brasil-China, en Río de Janeiro, que reunió a intelectuales y científicos de China y Brasil con el fin de ampliar y desarrollar las bases

[106] CBERS Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres, Histórico. En http://www.cbers.inpe.br/sobre_satelite/historico.php.

[107] Zhiqun Zhu, *China's New Diplomacy: Rationale, Strategies and Significance*, Farnham, Surrey, Ashgate Publishing, Ltd, 2013, p. 95.

de cooperación tecnológica entre ambos países. Desde entonces la relación bilateral ha evolucionado de manera acelerada, asumiendo una complejidad creciente.[108]

En el año 2000 tuvo lugar la visita del ministro chino de Asuntos Exteriores, Tang Jia Xuan, a Brasil; sucedió la elevación de la República Popular China a la categoría de mayor socio comercial de Brasil en Asia y la apertura de la oficina de Beijing de la empresa brasileña Embraer. En 2002, en razón de varios acuerdos bilaterales en materia de comercio bilateral, podemos ser testigos de un gran esfuerzo por parte de las empresas brasileñas como Vale, Petrobras y Embraer para ingresar al enorme mercado chino a través del modelo de internacionalización conjunta *Ventures*.

Desde 2009, China se convirtió en el primer socio comercial de Brasil y en una de las principales fuentes de inversión del país amazónico. El flujo comercial entre ambos países aumentó de modo espectacular entre 2001 y 2013, al pasar de 3 200 millones de dólares a 83 mil millones de dólares.[109]

Con todo, algunos observadores han señalado que las relaciones entre los dos países distan de ser una cooperación Sur-Sur (un intercambio equilibrado entre países en desarrollo), como la retórica oficial brasileña quisiera sugerir, sino más bien una relación con cada vez más visos de una asimétrica relación Norte-Sur, en la que Brasil funge como exportador de materias primas e importador de productos manufacturados provenientes de China.

Aproximadamente 79 % de las exportaciones brasileñas a China en el primer trimestre de 2010 fueron bienes primarios, tales como soya, mineral de hierro y aceite. En tanto que las importaciones brasileñas procedentes de China eran en su mayoría pro-

[108] Henrique Altemani de Oliveira, "Brasil-China: trinta anos de uma parceria estratégica", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 47, núm.1, Brasilia, enero-junio de 2004.

[109] *Trade Profiles - WTO Statistics Database: Brazil*, Organización Mundial de Comercio, septiembre de 2014. En http://stat.wto.org/CountryProfile/WSDBCountryPFView.aspx?Language=F&Country =BR.

ductos electrónicos y bienes de capital. En el año 2000, 49 % de las exportaciones brasileñas a China eran materias primas.[110]

Brasil y la India. Una relación privilegiada entre dos democracias del Sur

Diversas proyecciones estiman que para el año 2050 India se convertirá en la tercera economía más grande del globo, seguida de Brasil en el cuarto lugar.[111] Conocedores de dichas tendencias, los gobiernos de ambos países, bajo los gobiernos de Lula y de Manmohan Singh, tomaron importantes medidas para fortalecer los vínculos entre ambas naciones. La relación indo-brasileña alcanzó un punto culminante en abril de 2010, cuando ambos mandatarios renovaron en un encuentro bilateral en Brasil el compromiso de sus gobiernos con una alianza estratégica entre sus países.[112]

Dos décadas antes dicha relación había sido marginal, e incluso insignificante. Las relaciones diplomáticas entre ambos países se establecieron en 1948, inmediatamente después de la Independencia de India. Una de las principales fuentes de tensión entre las dos naciones fue el proceso de descolonización de los enclaves portugueses en la India, principalmente Goa. A pesar de la presión de la India sobre Portugal para que se retirase del subcontinente, Brasil apoyó la reclamación de Portugal sobre Goa. Brasil sólo cambiaría de rumbo en 1961, cuando se hizo cada vez más claro que la India conseguiría tomar el control de Goa por la fuerza ante un Portu-

[110] Carlos Pereira João Augusto de Castro Neves, "Brazil and China: South-South Partnership or North-South Competition?", en *Policy Paper*, núm. 26, marzo de 2011.

[111] Véanse por ejemplo, John Hawksworth y Gordon Cookson, *The World in 2050. Beyond the BRICS: A Broader Look at Emerging Markets*, Pricewaterhouse Coopers, marzo de 2008, y Karen Ward, *The World in 2050*, HSBC, 2012.

[112] "Cumbre en Brasil/ Se reúnen los principales países emergentes. Lula busca crear un nuevo eje de poder", en *La Nación*, Buenos Aires, 15 de abril, 2010.

gal cada vez más débil, con demasiados problemas internos como para plantear una amenaza militar seria frente a la India.

Bajo el gobierno de Goulart y del espíritu de la política exterior independiente de San Tiago Dantas hubo un acercamiento entre ambos países en el marco de la relación privilegiada que el Brasil de esos años intentó establecer con el Movimiento de los Países No Alineados.

Aun así, cuando los ejércitos de Nehru aplastaron la resistencia portuguesa y ocuparon Goa, el gobierno brasileño criticó fuertemente a la India y acusó al gobierno de ese país de haber violado el Derecho Internacional. Aunque Brasil intentó explicar al gobierno indio que su posición respecto al diferendo luso-indio se explicaba a partir de una trama de larga tradición de amistad entre Brasil y Portugal, el gobierno indio manifestó su profunda decepción frente al hecho de que Brasil, una democracia y antigua colonia, apoyase a un Portugal no democrático frente a la India democrática y recientemente independizada.

En la primera década del siglo XXI, Brasil e India incrementaron exponencialmente su comercio bilateral, de 1 200 millones de dólares en 2002 a 10 600 millones de dólares en 2012, lo que convertiría a la India en el séptimo mercado para las exportaciones brasileñas. Baste decir para ilustrar la magnitud del crecimiento de esa balanza, que en 1992 el intercambio bilateral entre ambos países representó apenas 177 millones de dólares.[113]

Brasil y la crisis financiera de 2008

Al estallar la crisis de los préstamos hipotecarios de alto riesgo, las llamadas *subprime* en Estados Unidos y esparcirse sus repercusiones

[113] "India, Seventh Market for Brazilian Exports; Bilateral Trade Reaches 10.6bn Dollars in 2012", en *Mercopress, South Atlantic News Agency*, 22 de marzo, 2013.

rápidamente a lo largo del sistema financiero internacional, hubo temor razonable de que su impacto pudiese afectar a la economía brasileña.

Brasil conseguiría sortear razonablemente bien la crisis internacional, a pesar de haberla sufrido con gran intensidad en un primer momento. La crisis tuvo su mayor impacto en Brasil en los últimos meses de 2008, y resultó particularmente grave en relación al desempeño de la industria.

Sin embargo, la situación comenzó a mejorar desde el segundo trimestre de 2009.[114] Para entender las razones de tal desempeño, la solidez institucional alcanzada por Brasil desde Cardoso y el mantenimiento de una cautelosa política monetaria fueron claves en la gestión de la crisis, y esto se tradujo en una inflación que pudo ser contenida y que, incluso, mantuvo una tendencia hacia la baja, en medio de un ambiente internacional altamente adverso y volátil.

Brasil pareció entonces haber sorteado razonablemente bien la crisis internacional, a pesar de haber sufrido un fuerte impacto en el momento inicial. De hecho, el PIB cayó 2.9 % en el último trimestre de 2008 y 0.9 % en el primer trimestre de 2009.[115] A partir de ese momento, volvió a comenzar el ciclo de crecimiento. En esos años, Brasil exhibió un desempeño económico notoriamente superior al de los países desarrollados y mucho más aventajado al de países como Rusia y México.

A partir de 2011, no obstante, dicha dinámica pareció haber llegado a su término, tal y como testimoniaron las dudas de diversos analistas acerca de la sostenibilidad del modelo de crecimiento brasileño a largo plazo, lo que llevó a países como México a mostrar un crecimiento superior al de Brasil a lo largo de 2010

[114] Mario Mesquita y Mario Toros, "Brazil and the 2008 Panic", en *The Global Crisis and Financial Intermediation in Emerging Market Economies*, 2011.

[115] "El PIB de Brasil bajó un 0.2 % en 2009. Es la primera contracción en 18 años de la economía del país suramericano", en *El País*, Madrid, 12 de marzo, 2010.

y años subsiguientes. Para muchos observadores esto representó una indicación de que los obstáculos habían cambiado para ambas economías, aunque luego eso haya demostrado ser también un vaticinio precipitado.[116]

Muchos expertos creyeron que la demanda flexible de los mercados emergentes y especialmente de los BRICS habría de convertirse en el motor clave de la recuperación a lo largo de los años siguientes. Incluso, hubo quien afirmó que el equilibrio del poder económico se estaba desplazando del mundo industrializado hacia las economías emergentes.

Los límites de la política exterior brasileña

Pero no todo se tradujo en aciertos o éxitos. A fines de 2009, Brasil tomó una serie de decisiones políticas que para muchos resultaron un tanto desconcertantes, lo que planteó la cuestión sobre si el país se encontraba realmente preparado para desempeñar un papel global, más allá de los rubros del comercio y la energía.

La primera de ellas fue la actividad efectuada en la crisis política hondureña, cuando el presidente de aquel país fue expulsado el 28 de junio de aquel año. La OEA, la ONU, la Unión Europea y Estados Unidos condenaron la remoción de Zelaya como un golpe de Estado. Muchos se preguntaron entonces por qué el gobierno de Lula no intentó usar su liderazgo regional para negociar una salida pacífica a la crisis. De hecho, la retórica que emanaba de Brasilia se volvió cada vez más estridente, a medida que la crisis se desarrollaba. El asunto se complicó, aún más, por el hecho de que Zelaya había reentrado subrepticiamente a Honduras con ayuda

[116] "Mexico Steps out of Brazil's Shadow", en *Financial Times*, Londres, 12 de abril, 2012.

brasileña y se encontraba alojado en la embajada de ese país en Tegucigalpa.[117]

Nadie vio entonces una salida fácil al embrollo antes de la toma de posesión del presidente electo, programada para principios de 2010. Después de la elección en la que Porfirio Lobo, del Partido Nacional se alzó con una victoria de 55.9 % de la votación, algunos países como Colombia, Costa Rica, Perú, Panamá y, de manera crucial, Estados Unidos reconocieron su gobierno, no así México, ni Brasil ni el resto de los países sudamericanos.

El presidente surgido del golpe, Roberto Micheletti, amenazó a Brasil con "tomar medidas adicionales" si, en un plazo dado, no definía el estatus de Zelaya. La respuesta de Brasil fue inmediata y contundente. Desde Venezuela donde asistía a la cumbre América del Sur-África, Luiz Inácio Lula da Silva, dijo: "Mi país no acepta un ultimátum de un Gobierno golpista".

La cuestión para muchos se redujo al hecho de que Brasil se hubiera alineado con una de las partes en pugna y no que hubiera buscado ofrecer sus buenos oficios de mediador en la crisis política hondureña. Algunos estudiosos apuntaron a la posibilidad de que el PT radicalizara su postura en vísperas electorales como una manera de reforzar su imagen de un partido de izquierda para consumo exclusivamente interno.

El callejón sin salida hondureño y el papel jugado por Brasil en la crisis plantearon dudas acerca de si Brasil estaba preparado para asumir liderazgo regional y, ciertamente, contribuyó en poco para que la administración Obama hiciera algo por apoyar la pretensión brasileña por hacerse de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

En noviembre de 2009, el presidente de Irán, Mahmud Ajmedineyad hizo su arribo a Brasilia, como punto de partida a una visita

[117] "Zelaya se planta por sorpresa en Honduras con la ayuda de Lula", en *El País*, Madrid, 22 de septiembre, 2009.

de Estado a tres naciones sudamericanas. Después de una reunión entre ambos jefes de Estado, Lula afirmó el derecho de Irán a desarrollar un programa nuclear de corte civil y criticó los intentos por aislar a ese país por sus ambiciones nucleares. También alentó al líder iraní a colaborar con Occidente. Lula declaró que se oponía a las sanciones con las que amenazaban las naciones industrializadas y la ONU, y que apoyaba la diplomacia.

La presencia del mandatario iraní dio lugar a ruidosas protestas en ciudades como São Paulo y Río de Janeiro, en las que se le acusó de negacionista, homofóbico, graves violaciones a los derechos humanos, muchos brasileños exigían que se le declarase como *persona non-grata*.[118]

El presidente brasileño justificó la visita de su homólogo iraní como parte de una estrategia brasileña de largo alcance para involucrarse en el mantenimiento de la paz en Oriente Medio. Para recalcar tal aserto, Lula destacó que tanto el presidente de Israel, Shimon Peres, como el jefe de la Autoridad palestina, Mahmud Abbas, habían visitado Brasil en fecha reciente. Lula anunció además que habría de visitar la región en 2010 para involucrarse aún más en las negociaciones para lograr la paz en la zona.

Lula y Ajmedineyad suscribieron una serie de acuerdos bilaterales en materia de agricultura, energía, ciencia y tecnología. El presidente brasileño destacó que Irán se había convertido en uno de los más importantes socios comerciales de Brasil en Oriente Medio y que el comercio entre ambas partes se había duplicado entre 2003 y 2007 a cerca de 2 000 millones de dólares, intercambio compuesto en su mayor parte de ventas de alimentos a Teherán.

Un año más tarde, Brasil votó contra la Resolución 1929 del Consejo de Seguridad de la ONU.[119] Doce países votaron a favor incluyendo, de forma crucial, a los cinco miembros permanentes,

[118] "Vinda de Presidente Mahmoud Ahmedinejad provoca protestos", en *Folha de São Paulo*, 17 de junio, 2012.

[119] "UN Approves New Iran Sanctions", en *The Guardian*, Londres, 9 de junio, 2010.

Gran Bretaña, China, Francia, Rusia y Estados Unidos. Brasil y Turquía votaron en contra, diciendo que las sanciones no tendrían el efecto deseado. Líbano se abstuvo. La decisión de Brasil, pareció producto de un mal cálculo, y en poco contribuyó para avanzar en su pretensión de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad.

En el frente doméstico, la política exterior seguida por Lula en sus dos gobiernos también enfrentó duras críticas y varios detractores, destacadamente, diplomáticos y académicos. Algunos analistas lo acusaron de haber abandonado las directrices tradicionales de la diplomacia brasileña, y sobre todo el pragmatismo, sustituyéndolas por orientaciones "tercermundistas" ideológicamente motivadas, lo que habría puesto en entredicho la credibilidad internacional de la nación, al cortejar a "dictadores" de izquierda.[120]

Ya desde 2007, el antiguo secretario general del Itamaraty y ex embajador ante Washington, Roberto Abdenur, había acusado al gobierno de Lula de haber impuesto lo que llamó un "adoctrinamiento ideológico" en el Ministerio de Asuntos Exteriores de Brasil. Según Abdenur, los diplomáticos más jóvenes eran sometidos a un lavado de cerebro, y obligados a leer literatura tendenciosa, mientras que a los funcionarios de mayor rango se les ascendía o degradaba a partir de criterios políticos e ideológicos. "Itamaraty necesita restaurar su profesionalidad libre de posturas ideológicas, actitudes intolerantes, y la identificación partidista", concluyó entonces Abdenur.[121]

Otros diplomáticos brasileños secundaron las palabras de Abdenur y se quejaron de lo que llamaron "injerencia partisana" del PT en la Cancillería. De manera destacada habrían de hacerlo los

[120] Guilherme Casarões, "Itamaraty's Mission", en *The Cairo Review of Global Affairs*, 17 de febrero de 2014. En http://www.aucegypt.edu/GAPP/CairoReview/Pages/articleDetails.aspx? aid=522.

[121] Entrevista a Roberto Abdenur, en *Revista Veja*, 7 de febrero, 2007.

ex ministros de Relaciones Exteriores, Mário Gibson Barboza y Celso Lafer, quienes atacaron desde sus respectivas tribunas en la prensa lo que denominaron como la adhesión política demandada e impuesta por los nuevos jefes de la diplomacia brasileña.

El primero había sido canciller bajo el gobierno militar de Emilio Garrastazu Médici, lo que ciertamente descalificaba en automático sus pronunciamientos, pero el segundo tenía una sólida reputación en Itamaraty y gozaba de prestigio en los círculos diplomáticos al haber fungido como ministro de Relaciones Exteriores en los gobiernos de Collor de Melo y de Cardoso.

Lafer acusó al gobierno de Lula de poner en práctica lo que llamó "interferencia partidista" en política exterior, lo que a su parecer había llevado a una "crisis" de la neutralidad ideológica del Ministerio. Lafer alegaba que, si el aparato del Estado brasileño estaba siendo tomado por las bases del Partido de los Trabajadores para cumplir sus aspiraciones políticas de largo plazo seguidamente, la misma lógica habría de aplicarse para el Itamaraty, aunque a un ritmo más lento.

El papel destacado que desempeñaban en la estructura burocrática diplomáticos de izquierda abiertamente, como el entonces secretario general Samuel Pinheiro Guimarães (2003-2009) o el propio ministro de Relaciones Exteriores, Amorim (quien se había afiliado al PT en 2008) lo que a decir de Lafer, proporcionaba una buena evidencia de que la política exterior brasileña estaba siendo secuestrada por el grupo político de turno. Siempre según Lafer, significaría romper con la noción (de otro modo inquebrantable) de que los diplomáticos debían de servir al Estado brasileño, y no a los gobiernos específicos.

En fecha reciente, el ex presidente Cardoso publicó un artículo en la prensa brasileña, en el que hizo, de modo previsible, una crítica demoledora de la política exterior de Lula, y afirmaba que hubo un error estratégico de parte del gobierno de Lula en su "valoración de las fuerzas que habrían de prevalecer en el escena-

rio internacional y del lugar de Brasil en ese escenario en vías de transformación".

A decir de Cardoso, la diplomacia de Lula se guió por la convicción de que un nuevo sistema internacional estaba emergiendo, en un contexto en el que era perceptible una supuesta decadencia imperial de Estados Unidos, lo que llevó al presidente, "en su natural búsqueda de protagonismo a ser el heraldo de los nuevos tiempos".

Siempre según Cardoso, la idea implícita de los asesores de Lula era que después de un breve periodo de hegemonía incontestada de Estados Unidos, los errores de la política exterior norteamericana bajo las presidencias de George W. Bush, tales como la invasión de Irak y Afganistán, el aislamiento de Rusia, el apoyo acrítico a la política israelí de asentamientos en los territorios ocupados y de los desastres provocados por tales actitudes llevarían, según el ala antiestadounidense del PT y de la diplomacia lulista, de modo inevitable, a un "declive de Occidente", con una pérdida relativa del protagonismo norteamericano y la emergencia de fuerzas nuevas.

De acuerdo con Cardoso, dicha emergencia se dio, en el caso de China, mas no, como se esperaba, en los países petroleros, en África, o, como se creía, en América Latina, como parte de un Tercer Mundo "resurgido", que diera lugar a un sistema multipolar, en el que los países desarrollados tuviesen que compartir el poder.

Para Cardoso, los gobiernos de Lula hicieron un mal cálculo, al confundir sus deseos de un mundo multipolar con la realidad, lo que los llevó a abrir "embajadas en las más remotas islas, para con el voto de países sin peso en la mesa de negociaciones, llegar al Consejo de Seguridad".[122]

Con todo, en un balance general de la política exterior bajo los gobiernos de Lula debe destacarse que el ex presidente brasileño dio una visibilidad sin precedentes a su país, patente en su frecuen-

[122] Fernando Henrique Cardoso, "Diplomacia inerte", en *O'Globo*, 2 de marzo, 2014.

te presencia en los titulares y reportajes de la prensa internacional, en el entusiasmo de los inversionistas, analistas y figuras políticas internacionales. Otro logro indudable de la diplomacia brasileña bajo Lula fue el posicionamiento de figuras brasileñas al frente de varias organizaciones internacionales claves.

Tal fue el caso de la elección de José Graziano da Silva, quien fuera elegido en junio de 2011 director de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), cuya candidatura obtuvo un total de 92 de los 180 votos emitidos, superando al ex ministro español de Asuntos Exteriores, Miguel Ángel Moratinos, que consiguió 88 votos.[123] Graziano da Silva había sido antes ministro extraordinario de Seguridad Alimentaria y Combate al Hambre de Brasil en el primer gobierno de Lula, y como tal, responsable de implementar el programa *Fome Zero* (Hambre Cero), que alcanzó un gran éxito y en cuyo diseño tuvo un papel destacado. Este programa logró sacar a 24 millones de personas de la pobreza extrema en cinco años y reducir la subnutrición en Brasil en 25 por ciento.[124]

Del mismo modo, Roberto Azevêdo fue elegido director general de la Organización Mundial del Comercio en septiembre de 2013, tras un intenso cabildeo diplomático encabezado por el Itamaraty que sacó de la jugada a su principal contrincante al puesto, el mexicano Herminio Blanco, quien fue derrotado pese a los ingentes esfuerzos de la diplomacia de su país. En dicha competencia, la diplomacia tendría éxito al presentar a Blanco como el candidato de los países ricos, en tanto que proyectó a Azevedo como el adalid de los países del Sur en vías de desarrollo.[125]

[123] "Father of Brazilian Food Programme to Lead FAO", en *Financial Times*, Londres, 26 de junio, 2011.

[124] José Graziano da Silva, Mauro Eduardo del Grossi, Caio Galvão de França, *Fome zero (Programa Hambre Cero) La experiencia brasileña*, Brasilia, Ministério do Desenvolvimento Agrário do Brasil, 2012.

[125] "Brasileño Azevêdo gana al mexicano Herminio Blanco la OMC", en *Aristegui Noticias*, 7 de mayo, 2013; "Roberto Azevedo, nuevo director de la OMC", en *El Universal*, México, 7 de mayo, 2013.

La inmensa popularidad de Lula hacia el final de su mandato le permitiría ungir como su sucesora a la jefa de su gabinete, Dilma Rousseff, una figura muy poco conocida, en el momento en el que Lula decidió lanzar su candidatura. Rousseff había participado activamente en grupos que optaron por la vía armada para enfrentar a la dictadura militar.

De este modo, militó en la Organización Revolucionaria Marxista Política Obrera (POLOP) Política Operária (en español Política Obrera) para formar luego parte de la organización guerrillera COLINA, reorganizada más adelante como VAR Palmares, uno de los grupos armados más grandes creados contra el régimen militar. Tras haber sido arrestada en 1970, y después de haber cumplido su condena carcelaria, Dilma se afilió al Partido Democrático Trabalhista (PDT) de Leonel Brizola, instituto que se reclamaba junto con el Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) como heredero del legado político de Getúlio Vargas. En 2001 rompió con el PDT para unirse al PT.

En el primer periodo presidencial de Lula fue designada por éste como ministra de Minas y Energía, y en 2005, cuando estalló el escándalo del *mensalão*, fue nombrada jefa de Gabinete, en reemplazo de Dirceu, quien había sido implicado en el caso. Aunque desconocida para la inmensa mayoría del electorado brasileño, su candidatura fue impulsada personalmente por el propio Lula, quien apostó a que su propio carisma sería más que suficiente para asegurar el triunfo de su candidata.

5. La política exterior de Dilma Rousseff (2011-2015) y su posterior caída en 2016

Lula eligió como su sucesora a Dilma Rousseff, jefa de su gabinete, ex guerrillera y, en palabras del semanario británico, *The Economist*: "una tecnócrata sin brillo", en franco contraste con su carismático predecesor. Muchos observadores coincidieron entonces en señalar que la popularidad de Lula era personal y que, por lo tanto, sería intransferible a la nueva mandataria.

Su llegada al poder fue recibida con buenos augurios por parte de la prensa internacional, que elogió ampliamente su sobriedad y su "estilo ejecutivo".[1] Así por ejemplo, el semanario británico *The Economist* habló de un "comienzo prometedor", alabando su disposición a iniciar una relación más cercana y cordial con Estados Unidos, si bien, ya desde entonces advertía que Dilma heredaba de Lula una "economía sobrecalentada".[2]

Otros comentaristas elogiaron lo que consideraron una mayor moderación y pragmatismo en materia de política exterior respecto a Lula y lo que denominaron como un "enfoque más matizado". Como ejemplo de ello se arguyó, entre otras cosas, el hecho de que Dilma se hubiese apartado de la relación que Lula había

[1] "Technocrat Rousseff Makes her Mark on Brazil", en *Financial Times*, Londres, 3 de febrero, 2011.

[2] "A Promising Start", en *The Economist*, 17 de febrero, 2011.

mantenido con Irán, misma que había sido una fuente de considerables críticas internacionales y por haber condenado las graves violaciones a los derechos humanos que allí tenían lugar.[3]

Algunos, en cambio, consideraron que, por razones estrictamente políticas, Rousseff permitió que el PT siguiera influyendo en algunas decisiones de política exterior, lo que derivó en que su primer gobierno siguiera un curso esquizofrénico en política exterior. Como ejemplo de ello citaban el asesoramiento que el PT había brindado en 2012 a Ollanta Humala para que consiguiera ser electo presidente de Perú.

Rousseff pareció conceder menor prioridad a la política exterior y algunos de los logros conseguidos por los gobiernos de Lula se interrumpieron bajo su primer mandato. La presidenta pareció más enfocada que su antecesor en asuntos de política interna, como la marcha de la economía, su especialidad. Según algunos observadores, el abandono de la política exterior activa, emprendida de modo frenético por su antecesor, obedeció parcialmente al desinterés de la mandataria brasileña por los temas de política exterior y, en parte, al estancamiento económico que Brasil comenzó a experimentar desde 2012.[4]

Por otra parte, la política exterior nunca ha tenido un impacto sustancial en las campañas electorales en Brasil. Desde el retorno de la democracia en 1985, las relaciones internacionales han sido consideradas esencialmente como competencia exclusiva de diplomáticos expertos, más que un asunto de debate público.

No sorprende, por tanto, que las recientes elecciones presidenciales y legislativas hayan girado en torno a asuntos estrictamente internos, y rara vez sobre la agenda internacional. Paradójicamen-

[3] "Brazil's Rousseff Takes Nuanced Approach to Foreign Policy", en *Los Angeles Times*, 25 de abril, 2013.

[4] Fábio Zanini, "Foreign Policy in Brazil: A Neglected Debate", en *Harvard International Review*, 23 de octubre, 2014.

te, tal desapego a los temas del mundo, habría permitido el regreso del Itamaraty al centro de la toma de decisiones, después de 16 años de diplomacia presidencial, seguida tanto por Cardoso como por Lula.

A grandes rasgos, Rousseff dio continuidad a las principales líneas generales de política exterior fijadas bajo los gobiernos de Lula, en especial, la búsqueda de la consolidación de un polo de poder global en Sudamérica expresado en la Unasur y sustentado económicamente en el Mercosur, la supuesta autonomía creciente de América Latina, el impulso hacia un orden mundial multipolar, la priorización de las relaciones Sur-Sur, el afianzamiento de la presencia brasileña en África, el seguimiento de una conducta protagónica en el G20 y en el Grupo BRICS, así como en la insistencia en la campaña para conseguir para Brasil un lugar permanente en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En todo caso, la mayor iniciativa en materia de política exterior de su primer gobierno sería la exclusión de Paraguay del seno del Mercosur y de Unasur en junio de 2012, como resultado de la crisis política de aquel país, ante la destitución del entonces presidente Fernando Lugo por el Congreso paraguayo. Ante tales hechos, la propia Dilma reaccionó tildando el proceso como un golpe de Estado, por lo que retiró a su embajador de Asunción y pidió la suspensión de ese país e invocó para ello la Cláusula Democrática del Protocolo de Ushuaia, exigencia que fue cumplida.[5]

La llegada de Rousseff al poder coincidiría con el fin del ciclo económico que había llevado a Brasil a alcanzar una gran prosperidad económica. En efecto, la abrupta disminución de la demanda de materias primas por parte de China tuvo un impacto negativo sobre la economía brasileña, cuya magnitud comenzaría a sentirse a partir de 2013.

[5] "Dilma Rousseff sugiere la expulsión de Paraguay del Mercosur y de la Unasur", en *TELAM, Agencia Nacional Argentina de Noticias*, 22 de junio, 2012.

En agosto de ese año, Dilma Rousseff, aceptó la renuncia del canciller Antonio Patriota, después de la fuga del senador boliviano Roger Pinto, quien se encontraba en la embajada de Brasil en Bolivia lo que provocó un conflicto diplomático entre ambos países. La dimisión de Patriota fue confirmada por el portavoz de la Presidencia, Thomas Traumann, quien explicó que el puesto sería asumido por Luiz Alberto Figueiredo, diplomático que fungía como embajador del país ante la Organización de Naciones Unidas.

Para algunos analistas la remoción de Patriota respondió a las intrigas de su colega de gabinete, el entonces ministro de Educación, Aloizio Mercadante, cuyo ascendiente sobre la mandataria brasileña quedó evidenciado por su ascenso vertiginoso como ministro-jefe de la Casa Civil (Jefe de Gabinete) a partir de febrero de 2014.[6]

En una nota oficial, la presidencia brasileña informó que Rousseff había designado a Patriota para ocupar la vacante que dejaba Figueiredo en la ONU y que "agradece la dedicación" que mostró durante los más de dos años que permaneció como canciller, cargo que asumió el 1º de enero de 2011, cuando Rousseff llegó al poder.

Según fuentes oficiales, Patriota le comunicó su decisión a la presidenta durante una reunión, que duró cerca de 50 minutos y en la que fue analizada la crisis generada con Bolivia por la salida de Pinto, quien llegó a Brasil ese fin de semana con la complicidad de diplomáticos y parlamentarios brasileños.

El senador Pinto, un enconado opositor del gobierno de Evo Morales, estaba alojado en la Embajada brasileña en La Paz desde el 28 de mayo de 2012. Al presentarse en la embajada, alegó que era víctima de una "persecución" del gobierno boliviano y diez días después recibió de Brasil el estatus de asilado político, pero La

[6] Oliver Stuenkel, "Brazilian Foreign Policy: Game Over?", en *Post-Western World*, 28 de enero, 2014.

Paz nunca emitió el salvoconducto que necesitaba para abandonar su país.

Según el Gobierno de Evo Morales, el salvoconducto no podía ser aprobado debido a que el senador responde a diversos procesos ante la justicia, la mayoría por corrupción, e incluso ha sido condenado en uno de ellos a un año de cárcel.

Con la ayuda de diplomáticos brasileños, Pinto fue trasladado en un coche oficial de la embajada y escoltado por soldados brasileños hasta la ciudad de Corumbá, en el lado brasileño de la frontera.

Fue recibido por agentes de la Policía Federal y viajó luego hacia Brasilia en un avión privado fletado por el senador Ricardo Ferraço, presidente de la Comisión de Relaciones Exteriores de la Cámara Alta, quien admitió que había intercedido ante el personal diplomático en La Paz para que colaborase con su salida.

El Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil dijo que sólo supo de la salida de Pinto al día siguiente y decidió investigar el asunto. También garantizó que "se tomarán las medidas administrativas y disciplinarias" que correspondan, con lo cual pareció admitir que hubo alguna irregularidad en la salida de Pinto, y convocó para consultas al encargado de negocios en La Paz, Eduardo Saboia, quien llegó a Brasilia y, en el aeropuerto, reconoció que había facilitado la huida del senador por razones humanitarias.

"Tomé la decisión porque había un riesgo inminente para su vida y una amenaza a la dignidad de una persona", declaró el diplomático a periodistas. "Opté por la vida. Opté por proteger a una persona, a un perseguido político, como la presidenta Dilma (Rousseff) fue perseguida" durante la dictadura, agregó Saboia. El gobierno boliviano exigió "explicaciones" a Brasil por la "fuga" del senador, a quien calificaba de "prófugo".

Todavía en 2012, ante la magnitud de la crisis europea, Dilma se permitió la prosopopeya de afirmar que Brasil estaría dispuesto a rescatar a Europa de la crisis. No obstante, hacia principios de

ese año, la economía brasileña comenzó a exhibir los primeros síntomas de debilidad.[7]

En 2011, la economía del país había crecido 2.7 %, un descenso notable respecto al crecimiento de 7.5 % registrado el año anterior. A pesar de su buena fortuna, Brasil no había conseguido escapar por completo al impacto de la crisis financiera de 2008. Cuando Beijing anunció un recorte de su objetivo de crecimiento de 7.5 %, los grandes jugadores como la empresa brasileña Vale, primer productor de mineral de hierro en el mundo, observaron con preocupación un descenso de la demanda.[8]

Para 2013 la tasa de crecimiento económico se había desplomado hasta un 0.3 y un año más tarde la economía brasileña entró en recesión. Se espera que el PIB de Brasil caiga este año en 1.0 % y que el próximo crezca apenas 0.9 %.

Desde entonces, los indicadores no hicieron más que empeorar. El descontento de la población alcanzaría un clímax con la oleada de manifestaciones populares que tuvieron lugar en un sinnúmero de ciudades brasileñas en junio de 2013, que tomaron por sorpresa a los analistas nacionales y extranjeros y a la opinión pública internacional y que volvieron a repetirse en vísperas de la Copa del Mundo.

Las protestas, iniciadas en São Paulo como un movimiento local contra el aumento de la tarifa del transporte público, derivaron muy pronto en manifestaciones masivas que congregaron a decenas de miles en Río de Janeiro, São Paulo y demás ciudades principales del Brasil. En total, más de un millón de ciudadanos en las calles, sin líder visible ni organización aparente, clamaron contra la mala gestión del transporte, la corrupción y la violencia policial, entre otras demandas, poniendo en evidencia los límites de los logros, reales y supuestos de los gobiernos de Lula y los rezagos en

[7] "Brazil: No Longer 'Country of the Future'", en *BBC News*, 6 de marzo, 2012.

[8] "Iron Ore's Meltdown Raises Questions About Miners", en *Wall Street Journal*, Nueva York, 2 de abril, 2015.

materia de servicios públicos, en especial de sanidad, educación y transporte públicos.[9]

Con el gobierno de Barack Obama se generó tensión por el espionaje ejercido contra Brasil y la propia Rousseff; intrusión filtrada por el analista Edward Snowden, para la organización *Wikileaks*, cuya revelación provocó las iras del gobierno brasileño lo que llevó a Dilma Rousseff a cancelar una visita de Estado a Washington, programada para fines de octubre de 2013.[10] El aplazamiento del viaje fue acompañado por una nota de protesta, en la que la Oficina de la presidenta brasileña manifestó que: "Las prácticas ilegales de interceptación de las comunicaciones y datos de ciudadanos, empresas y miembros del gobierno brasileño constituyen un hecho grave, atentatorio a la soberanía nacional e incompatible con la convivencia democrática entre países amigos."[11]

Washington, por su parte, se limitó a declarar que el presidente Obama: "entiende y lamenta las preocupaciones que las revelaciones de presuntas actividades de inteligencia de Estados Unidos han generado en Brasil" y que buscaría superar dicha "fuente de tensión" bilateral por la vía diplomática.

Pero fue en el frente doméstico que las cosas tomarían otro cariz. En junio de 2013 tuvieron lugar numerosas manifestaciones multitudinarias en contra de la celebración del Mundial de Futbol, programado para 2014, que tomaron por sorpresa tanto al gobierno de Rousseff como a la prensa internacional, en un momento en el que los ojos del mundo estaban concentrados en Brasil. El evento habría de costar 38 mil millones de dólares, es decir, cer-

[9] "Brazil Erupts in Protest: More than a Million on the Streets", en *The Guardian*, Londres, 21 de junio, 2013; "Protests in Brazil. The Streets Erupt", en *The Economist*, 18 de junio, 2013. "Marchas multitudinarias en Brasil contra el alza del transporte", en *El País*, Madrid, 18 de junio de 2013.

[10] "Dilma decide cancelar viagem aos EUA em outubro", en *Folha de São Paulo*, 17 de septiembre, 2013.

[11] "¿Por qué Brasil está tan enojado con Estados Unidos?", en *BBC Mundo*, 18 de septiembre, 2013.

ca de cuatro veces lo que se había presupuestado originalmente, diez mil millones de dólares; en estadios y en seguridad se gastaron 11 mil 754 millones, casi el doble de lo presupuestado.[12]

A fines de julio de 2014, la Cancillería israelí asestó un duro golpe a la línea de flotación de la diplomacia brasileña, al calificar al país sudamericano de "enano político", como resultado de la decisión brasileña de llamar a consultas a su embajador en Tel Aviv, ante la escalada de la violencia que tenía lugar en la Franja de Gaza, minimizando de ese modo tan visceral, el peso real de Brasil en la escena internacional. La reacción airada de Brasil ante semejante provocación no hizo sino validar, a los ojos de muchos, la veracidad de dicha sentencia.[13]

En octubre de 2014 se celebró la primera vuelta de las elecciones presidenciales, un proceso marcado por la muerte en accidente aéreo del candidato del PSB, Eduardo Campos; su relevo por la ex senadora, Marina Silva, quien, fugazmente, encabezaría las encuestas de opinión, y por el hecho de que al menos 19 de los 28 candidatos a los gobiernos estatales que disputarían la segunda vuelta estaban involucrados en procesos judiciales, es decir, dos tercios de los candidatos a gobernador de los catorce estados donde se celebraban las elecciones.

Al no haber obtenido ninguno de los candidatos una mayoría absoluta de los votos sufragados, tuvo lugar una segunda vuelta que enfrentó a la mandataria en funciones en busca de su reelección contra el senador Aécio Neves del Partido de la Social Democracia Brasileña (PSDB).

La campaña electoral se caracterizó por una gran polarización entre las dos grandes coaliciones de derecha e izquierda, que in-

[12] "Get Ready for a Massive World Cup Hangover, Brazil", en *Time Magazine*, 27 de junio, 2014.

[13] "Se há algum anão diplomático, o Brasil não é um deles, diz ministro Luiz Alberto Figueiredo respondeu a crítica do governo israelense. Nesta quarta, Brasil chamou de volta ao país embaixador em Tel Aviv", en *O'Globo*, Río de Janeiro, 24 de julio, 2014.

cluyó ataques personales entre los candidatos y sus simpatizantes. Tal encono fue manifiesto en las declaraciones de Lula quien acusó a Neves de nazi y de ser un "hijo de papá".[14] Por otra parte, la cobertura de los medios fue abiertamente sesgada a favor de Neves. La elección dividió a Brasil tanto en términos regionales como de clase y dejó un clima de división y acrimonia sin precedente desde el retorno de la democracia en 1985. Todo esto se hizo evidente en una serie de manifestaciones poselectorales, en las que los adversarios de Dilma y del PT llegaron al extremo inédito desde 1985 de clamar por un golpe de Estado que depusiera al gobierno.[15]

El escándalo de corrupción en la empresa paraestatal Petrobras, que involucró un desfalco, para algunos cercano a los 6 mil millones de dólares,[16] hizo de éste el más grande saqueo de bienes públicos en la historia latinoamericana; esta depredación destapada por completo poco después de las elecciones presidenciales pareció dar la puntilla a los sueños de grandeza que Brasil había visto más cerca que nunca.

El desprestigio generado por el escándalo alcanzó por vez primera al propio Lula. En efecto, en mayo de 2015 la fiscalía de Brasilia confirmó informes de la revista brasileña *Época* en el sentido de que Lula da Silva había sido interrogado por su unidad de lucha contra la corrupción acerca de las imputaciones que habría ayudado al conglomerado brasileño de construcción Odebrecht a obtener de manera ilícita contratos en el extranjero entre 2011 y 2014.[17]

[14] Geraldo Samo, "Tiro, porrada e bomba: Lula e a eleição do vale tudo", en *Veja*, 22 de octubre, 2014

[15] "Derecha brasileña incita a golpe militar contra Rousseff", en *Cuba Ahora*, 14 de noviembre, 2014; "La ajustada victoria de Rousseff provoca protestas que piden la intervención de los militares", en *ABC*, Madrid, 3 de noviembre, 2014.

[16] "Gobierno Brasil no recuperaría todos los ingresos perdidos por fraude al fisco: funcionario", en *Reuters América Latina*, 1º de abril, 2015.

[17] "Prosecutors in Brazil investigate Lula for alleged influence peddling", en *Financial Times*, Londres, 4 de mayo, 2015.

Los escándalos de corrupción, en especial aquel que involucró a la empresa estatal Petrobras y al PT, popularmente conocido en Brasil como *Petrolão*, en el que presuntamente estarían implicados varios ex ministros tanto de Lula como de la propia Dilma, entre ellos la propia presidenta, quien fuera ministra de Minas y Energía entre 2003 y 2005, así como varios funcionarios del PT; trama que supuso el desvío de recursos de la empresa pública entre 2004 y 2012, por un monto estimado de 3 800 millones de dólares, han llevado a analistas y políticos brasileños a especular públicamente con la posibilidad de que la mandataria pueda ser sometida a un proceso penal. Dinero que habría sido utilizado para pagar sobornos a empresarios y funcionarios públicos y para financiar campañas políticas del PT y partidos afines.[18]

La que se considera como la mayor trama de corrupción para defraudar al tesoro público brasileño alcanzó, incluso, a figuras hasta hace poco consideradas intocables. Dentro del proceso judicial conocido como Operación Lava Jato (lavado a presión) fueron implicados de manera inédita empresarios "ricos y blancos" al procesar a cinco de las cabezas de las mayores constructoras del país, entre ellos a Marcelo Odebrecht, ejecutivo de la mayor empresa de construcción del país por el juez encargado del caso, Sérgio Moro.[19]

Al gobierno de Rousseff le tocó el fin del ciclo económico que dio lugar al *boom* de las materias primas, en especial, el mineral de hierro, el petróleo y la soya, de los que dependió, ahora se sabe, de manera excesiva la economía brasileña y sobre el que navegaron, en aparente viento en popa, las presidencias de Lula.

Su asediada presidencia pareció haber conseguido un respiro, tras la visita a Brasilia del primer ministro chino, Li Keqiang, quien durante su visita oficial al país amazónico hizo el anuncio-bomba

[18] "Las denuncias de soborno sacuden la campaña electoral brasileña", en *El País*, Madrid, 8 de septiembre, 2014.

[19] "Operación Lava Jato. Sérgio Moro, el justiciero de Brasil", en *El País*, Madrid, 18 de agosto, 2015.

de que China suscribiría acuerdos de inversión en infraestructura por un monto de, por lo menos, 50 mil millones de dólares.[20]

No obstante, muchos brasileños vieron con escepticismo dicho anuncio, al considerar que lejos de traer beneficios y desarrollo al país, la vinculación creciente con China posee todos los visos de una nueva colonización económica. En privado, funcionarios del gobierno brasileño han expresado su temor de que China está principalmente interesada en asegurarse materias primas, de forma poco beneficiosa para los brasileños, al mismo tiempo que inunda al país con sus bienes de consumo de bajo costo.[21]

Por otra parte, la desaceleración y el cambio de modelo productivo de la economía china, así como la fortaleza exhibida por el dólar norteamericano y lo que muchos economistas estiman como un inminente aumento de los tipos de interés por la Reserva Federal de Estados Unidos no permiten augurar una recuperación importante de la economía brasileña, al menos en el corto plazo.

La ralentización de la segunda economía mundial tuvo de inmediato efectos perniciosos para el modelo exportador brasileño al haber caído el precio de *commodities* como el hierro, la soya o el petróleo, que representan el grueso de las exportaciones brasileñas, a su cotización más baja en década y media.[22]

Crisis constitucional e *impeachment* de la Presidenta Rousseff

A la crisis económica se aunaría de modo dramático una crisis política derivada del anuncio en diciembre de 2015 por parte del pre-

[20] "China's Li Keqiang Seeks Big Deals in Brazil", en *Financial Times*, 18 de mayo, 2015.

[21] Véase, por ejemplo, "Chinese 'Economic Colonisation' of Brazil Continues with a $50bn Railway Running across South America", en *The Independent*, Londres, 15 de mayo, 2015.

[22] "La debilidad china lleva a las materias primas a mínimos de 13 años", en *El País*, Madrid, 27 de julio, 2015.

sidente de la Cámara de Diputados, Eduardo Cunha, del Partido del Movimiento Democrático Brasileiro, de haber dado entrada a una solicitud de la oposición para iniciar un juicio político a la mandataria brasileña Dilma Rousseff cuyos índices de popularidad eran los más bajos desde el restablecimiento de la democracia en 1985.

La moción, basada en el artículo 85 de la Constitución de aquel país,[23] acusaba en esencia al gobierno de Rousseff de haber maquillado las cuentas públicas para cubrir los déficits, abriendo con ello la posibilidad de que Dilma pudiese enfrentar un voto de destitución en un Congreso que le era claramente hostil.[24] Cunha, por su parte, no era precisamente impoluto: muy pronto trascendió la versión, luego confirmada, de que Cunha poseía varias cuentas bancarias no declaradas en Suiza.

Con todo, en medio de una dramática huida hacia adelante, Cunha sería capaz junto con el vicepresidente en funciones y antiguo compañero de fórmula de Rousseff, Michel Temer, de maquinar la mayoría parlamentaria suficiente para destituir a la mandataria, dentro de un procedimiento de *impeachement*, segundo en la historia de Brasil después de la impugnación de Collor de Melo, veinte años atrás, y contemplado por el artículo 86 de la Constitución de 1988.[25]

[23] Mismo que prescribe en su sexto párrafo que: Constituyen delitos de responsabilidad los actos del Presidente de la República que atenten contra la Constitución Federal y, especialmente contra la ley presupuestaria. El artículo es de una vaguedad tal que ha sido criticado como un defecto inherente del diseño institucional del sistema político brasileño, que coloca al ejecutivo a merced de los poderes judicial y legislativo. No obstante, el hecho de que haya sido celebrado en su momento por la izquierda brasileña, cuando Collor de Melo fue destituido, como una cualidad del sistema, resta credibilidad a quienes ahora critican el texto constitucional. En cualquier caso, tirios y troyanos han evitado cambiar la redacción del mismo en *tiempos de paz* legislativa.

[24] "Brazil Opens Impeachment Proceedings against President Dilma Rousseff", en *The Guardian*, Londres, 3 de diciembre, 2015; "Dilma Rousseff enfrentará un proceso de destitución", en *El País*, Madrid, 3 de diciembre, 2015.

[25] Mismo que reza del modo siguiente: "Admitida la acusación contra el Presidente de la República por dos tercios de la Cámara de los Diputados, será sometido a juicio ante el

En medio de una sesión legislativa vergonzosa y lamentable en la que, diputados de distintos partidos implicados en el escándalo de corrupción de Petrobras, dedicaban su voto por la destitución de la mandataria a "Dios", a la "moral", a la "familia", a sus respectivos progenitores, o incluso, a Jair Bolsonaro, el diputado que torturó a Dilma cuando ésta había sido guerrillera; en suma, votaron por todo, menos por la causa por la que originalmente había sido procesada.[26]

Con 367 votos a favor y 137 en contra, la Cámara de Diputados de Brasil aprobó la realización de un juicio político contra la presidenta, el segundo en la historia política brasileña, después del proceso seguido contra el presidente Collor de Melo. La mandataria fue acusada de haber manipulado el presupuesto nacional y no de actos de corrupción, en un momento en que virtualmente toda la clase política brasileña estaba siendo acusada de transacciones turbias, en medio del escándalo de la empresa paraestatal Petrobras, en el que miles de millones de dólares fueron saqueados para financiar campañas políticas de todos los colores.

Dicha situación llevó a que los partidarios de la mandataria hablasen de un golpe de Estado técnico, o incluso mediático de cara a las elecciones generales de 2018, con el Poder Legislativo como principal instigador y protagonista, en tanto que sus detractores elogiaron lo que ponderaban como la estricta separación de poderes que permitía que el Poder Judicial actuase con independencia, incluso respecto del Poder Ejecutivo;[27] otros más hablaron de una

SupremoTribunal Federal, en las infracciones penales comunes, o ante el Senado Federal en los casos de responsabilidad."

[26] Véase "Dios tumba a la presidenta de Brasil", en *El País*, Madrid, 18 de abril, 2016; "Brazil's Terrible Politics: Why Vote to Impeach Dilma Rousseff?", en *The Economist*, Londres, 18 de abril, 2016; "Dilma Rousseff Taunt Opens old Wounds of Dictatorship Era's Torture in Brazil", en *The Guardian*, Londres, 18 de abril, 2016.

[27] Véase sobre el debate: Ariadne Santiago *et al.*, "Impeachmentor Coup? Twitter Narrative Disputes in Brazil", Paperpresented at the Wapor Regional Conference in Barcelona, UniversityPompeuFabra, noviembre de 2016. En https://eventum.upf.edu/_files/_event/_5261/_editorFiles/file/Ariadne% 20Santiago.pdf.

judicialización de la política, que recordaba el proceso de *Tangentópolis* en Italia, donde el poder judicial puso en picota al sistema político italiano, sólo para entregárselo a la antipolítica encarnada por Silvio Berlusconi.[28]

Cuatro meses y medio después, el 31 de agosto, el Senado brasileño aprobó por amplia mayoría la destitución de la presidenta Dilma Rousseff, acusada de "crímenes de responsabilidad" por la supuesta manipulación de las cuentas públicas, en un juicio que terminó con su sustitución por parte de su vicepresidente y antiguo compañero de fórmula, Michel Temer del PMDB el 31 de agosto de 2016.

La crisis institucional que asolaba a Brasil pareció cerrar el círculo, cuando el senador Eduardo Cunha del PMDB, principal instigador del proceso de *impeachment* que culminó con la destitución de Rousseff, fue arrestado en octubre de ese mismo año, en medio de la investigación del *Petrolão*, tras ser acusado de haber dado falso testimonio respecto a unas cuentas bancarias en Suiza.

Ya desde enero de 2016, Lula había sido llamado a testificar por el juez Moro, sobre presuntas acusaciones de lavado de dinero. En efecto, la fiscalía de São Paulo giró una orden de presentación contra el carismático ex mandatario, para que aclarara por qué un apartamento de tres plantas en la municipalidad de Guaruja, del estado de São Paulo, valuado en más de un millón de dólares, supuestamente de su propiedad, no había sido declarado ante el fisco como parte de su patrimonio y que además le habría sido dado por la empresa constructora OAS en un caso evidente de tráfico de influencias.[29]

[28] "What Italy's Tangentopoli In 1992 Political Trauma Can Teach Brazil In 2016", en *Suffragio*, 19 de agosto, 2016. En http://suffragio.org/2016/08/19/what-italys-tangentopoli-in-1992-political-trauma-can-teach-brazil-in-2016/.

[29] "Fiscalía cita a declarar a Lula da Silva por supuesto lavado de dinero", en *Proceso*, México, 29 de enero, 2016.

Pese a que Lula negó las imputaciones y a que hubo manifestaciones populares a su favor, fue requerido, nuevamente en mayo de 2017. En total, Lula ha sido imputado en cinco ocasiones desde 2016: tráfico de influencias, obstrucción a la justicia, lavado de dinero y corrupción, tres de ellas relativas al escándalo de corrupción del Petrolão.[30]

Finalmente, el propio presidente en funciones, Michel Temer, pareció haber sido alcanzado por las imputaciones de corrupción que parecen haber engullido a la clase política brasileña en su conjunto. En total, ocho ministros, 39 diputados, 24 senadores y tres gobernadores han sido investigados hasta ahora por el Tribunal Supremo acusados de delitos de corrupción.[31]

En el último capítulo de la trama aparentemente interminable de corrupción que asuela al país amazónico, emergieron grabaciones en las que Temer habría buscado silenciar testigos y dar al traste con la investigación en curso.[32] De prosperar tales imputaciones, es claro que resultarían en una nueva crisis constitucional para Brasil. Con la clase política desprestigiada, surge la amenaza de que emerjan opciones populistas de extrema derecha en las próximas elecciones de 2018.

[30] "Lula da Silva declara ante el juez Sérgio Moro por acusaciones de corrupción", en *El País*, Madrid, 24 de mayo, 2017.

[31] "Ahoga corrupción a 'República Odebrecht'", en *Reforma*, Ciudad de México, a 24 de mayo, 2017.

[32] "Brazil president formally accused of conspiracy against corruption inquiry. Charge marks latest crisis for Michel Temer, with stage set for constitutional battle as president is accused of working to silence witnesses", en *The Guardian*, Londres, 19 de mayo, 2017.

Conclusiones

Es indudable que los gobiernos de Lula se beneficiaron enormemente del *boom* de la demanda de materias primas generado por China e India en la primera década del siglo XXI. Dicha bonanza permitió que Brasil creciera económicamente a tasas no vistas desde el llamado *milagro* económico brasileño, lo que le permitiría proyectarse en el escenario internacional.

Para sus críticos, no obstante, ese auge se dio a costa de una *reprimarización* de la economía brasileña, esto es, una dependencia excesiva respecto a las variaciones en los precios internacionales de las materias primas, después de décadas de una estrategia de industrialización que buscaba romper con dicha dependencia y a expensas de una aguda desindustrialización de la economía brasileña.[1]

En efecto, Brasil todavía depende de modo excesivo de sus exportaciones de productos como cereales, metales industriales y otras materias primas, mismas que generan un menor valor agregado que las manufacturas y que, además, están sujetas con ma-

[1] Sobre dicho debate, véase por ejemplo Alejandro Nadal, "La reprimarización de América Latina", en *La Jornada*, México, 7 de octubre, 2009; "Reprimarización: los riesgos de ser exitosos con los *commodities*", en *Clarín*, Buenos Aires, 28 de octubre, 2011; David Ferreira Carvalho y André Cutrim Carvalho, "Desindustrialização e Reprimarização da Economia Brasileira Contemporânea num Contexto de Crise Financeira Global: Conceitos e Evidências", en *Revista Economia Ensaios*, vol. 26, núm. 1, 2011.

yor vulnerabilidad a los vaivenes del mercado internacional. Una investigación reciente, con datos de diciembre de 2014, reveló que Brasil depende peligrosamente de las materias primas para 52 % de sus exportaciones.[2]

Por otra parte, la economía brasileña pareció ser víctima de su propio éxito, en especial después de la crisis financiera iniciada en 2008, cuando grandes flujos de capital especulativo se agolparon hacia los mercados emergentes, huyendo de la crisis de los países industrializados, lo que provocó que la divisa brasileña se encareciera, revaluación que, aparejada con los aumentos salariales consecuentes, llevó a una grave caída de la competitividad de las exportaciones brasileñas, al tiempo que se terminaba el superávit presupuestario como producto del ingente gasto estatal bajo la forma de transferencia a las familias y el subsidio a la inversión privada. Como consecuencia de todo ello, la productividad manufacturera dejó de crecer desde 2008, lo que ha llevado finalmente a una riesgosa desindustrialización del país.[3]

A pesar de su enorme riqueza en materias primas y productos agropecuarios, Brasil padece aún de graves disfunciones en su aparato productivo y en sus niveles de competitividad internacional. Más allá de la aeronáutica, Brasil es poco competitivo en la producción y exportación de manufacturas de capital intensivo y alta tecnología. Por último, su sector terciario es también todavía anticuado y poco competitivo en un entorno global.

Por otra parte, si se parte de la comprobación de que ninguna de las tres grandes prioridades expresamente declaradas por los gobiernos de Lula, que eran la obtención de un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, la ampliación

[2] "Las 10 principales economías de AL y su dependencia a las materias primas", en *El Financiero*, México, 13 de agosto, 2015.

[3] "Brasil sufre una aguda desindustrialización", en *Clarín*, Buenos Aires, 18 de mayo, 2014.

y fortalecimiento del Mercosur y la conclusión de la Ronda de Doha de negociaciones comerciales de la OMC, pudo ser alcanzada, ni siquiera parcialmente, cabría hablar de un fracaso de la diplomacia brasileña bajo Lula.

En efecto, pese a los apoyos declarativos de potencias como el Reino Unido[4] o Francia, el objetivo manifiesto de obtener un espacio permanente para Brasil en el Consejo de Seguridad no ha avanzado un ápice desde 2003. Esto se debería, a decir de algunos analistas, a la falta de apoyo de los otros miembros permanentes, no sólo de Estados Unidos, sino, de manera reveladora, de Rusia y China, ambos supuestos aliados de Brasil en el marco de la asociación BRICS.

Por lo demás, la tenaz oposición del grupo denominado Uniting for Consensus, encabezado por Italia y que aglutina a cerca de 40 naciones, entre ellas, Argentina, Canadá, Colombia, México, Países Bajos, España, las dos Coreas y Pakistán; todas ellas adversas, por razones diferentes, a la ampliación del Consejo de Seguridad y al otorgamiento de asientos permanentes a los países pertenecientes al G-4, ha sido instrumental para el entorpecimiento de las aspiraciones brasileñas.[5]

En lo que se refiere al Mercosur, pese a la retórica en sentido contrario, el bloque regional parece estancado y es notorio que ha ido perdiendo importancia para las relaciones internacionales de los países que lo componen, en la medida en que no ha tomado medidas conjuntas para enfrentar la crisis económica, ni ha presentado una propuesta conjunta de importancia ante los foros multilaterales a los que asiste.

[4] "Security Council Reform: The UK supports new permanent seats for Brazil, Germany, India and Japan, alongside permanent African representation", Foreign & Commonwealth Office and Sir Mark Lyall Grant Delivered on: 12 november 2014 (Transcript of the speech, exactly as it was delivered).

[5] Sabine Hassler, *Reforming the UN Security Council Membership: The Illusion of Representativeness*, Londres, Routledge, 2013, p. 114.

No obstante, el prestigio internacional de Brasil y su influencia global se expandieron de manera indudable y notoria durante el periodo estudiado. Por lo tanto, es necesario reconocer los innegables méritos de los gobiernos de Lula para catapultar dicha proyección por medio de iniciativas audaces como la creación del G-20, ISBA, etc., al haber aprovechado el carisma personal de Lula para beneficio de la diplomacia presidencial.

En ese sentido, la mayor aportación de los gobiernos de Lula en materia de política exterior fue haber comprendido que el país disponía de márgenes de maniobra inéditos y de haberlos sabido explotar al máximo.

Desde 2012, la economía pareciera haberse estancado, la mayor economía de América Latina padece una inflación creciente, una economía paralizada y obstruida por una burocracia sobredimensionada, un intervencionismo estatal desmedido, un descontento social al borde del estallido y una corrupción feroz.[6] Los datos más recientes de la economía brasileña revelan que la crisis finalmente parece haber alcanzado a Brasil y que ésta será mucho más grave, profunda y prolongada de lo que se había supuesto en un principio.

La inflación no ha dejado de aumentar desde entonces, alcanzando su máximo nivel en 12 meses, al llegar a una cifra de 8.89 %, en junio de 2015, tasa que debió ser contenida por el Banco Central en octubre de 2016, cuando se acercaba de modo peligroso a una cifra escandalosa, gracias a los constantes incrementos de la tasa de interés emprendidos por el Banco Central hasta alcanzar un mínimo de 4, en abril de 2017.[7] Por otra parte, el crecimiento económico se ha debilitado de manera ostensible y, en fecha reciente, la economía cayó en 2016 -3.6 % después de haber caído

[6] "Brazil is Suffering from Recession and Scandal", en *Financial Times*, Londres, 4 de mayo, 2015.

[7] Inflation Brazil-Current Brazilian inflation. En http://www.inflation.eu/inflation-rates/brazil/inflation-brazil.aspx.

-3.8 % en 2015. Para el 2017 la estimación del Banco Central es de un decremento de -2.50 %, lo cual se traduciría en la recesión más profunda de Brasil en más de un cuarto de siglo.[8]

De hecho, el crecimiento desde enero de 2015 ha sido de menos de la mitad de los tres meses anteriores, lo que ha llevado a diversos analistas a sostener que Brasil muestra un agotamiento de su modelo de crecimiento, basado en las exportaciones de materias primas, el consumo y el crédito.

De modo por demás alarmante, el tamaño de la deuda pública brasileña en proporción al PIB asciende a 68.46 %. La carga de su servicio es todavía más problemática, si se toman en consideración las altas tasas de interés prevalecientes en Brasil, lo que incrementa de modo dramático los costos del reembolso de la deuda.[9]

Pese a todos los reveses anteriormente expuestos, el ascenso global del país parece irreversible. Brasil se mantiene como la séptima u octava economía del mundo, con un producto interno bruto superior a los 2.24 billones de dólares (en 2013), superior al de países como Gran Bretaña o India.

Hasta 2012 el país sudamericano presentó tasas de crecimientos anuales de 4.5 % en promedio; y cabe recordar que sigue siendo el cuarto país del sistema mundial en capacidad de atracción de inversiones extranjeras directas, mismas que ascendieron a 66 500 millones de dólares en 2013, lo que muestra el carácter preferencial que todavía posee Brasil —uno de los tres principales países emergentes— como lugar de destino para las inversiones de las empresas transnacionales, actores esenciales del capitalismo

[8] "Brazil's Economy Expected to shrink in 2015, as Joblessness Rises in February. Central bank sees GDP contracting 0.5% this year, with worsening inflation", en *Wall Street Journal*, 26 de marzo, 2015; "If You Think Brazil's First Quarter Was Bad, Wait for the Second", en *Bloomberg Business*, 27 de mayo, 2015. Para cifras de 2016 y proyecciones para el 2017, véase http://www.tradingeconomics.com/brazil/gdp-growth.

[9] Russ Koesterich, "Why the Brazilian Government's Debt Has Surged over the Years", en *Market Realist*, 23 de marzo, 2015; National Debt of Brazil. En http://www.nationaldebtclocks.org/debtclock/brazil.

en su fase de globalización, a través de las cadenas globales de producción.

Un país que solía caer en severa crisis cada vez que la economía mundial se tambaleaba, fue uno de los últimos en entrar en recesión durante la crisis iniciada en 2008 y uno de los primeros en salir de ella en 2009. Los ingresos medios aumentaron de forma considerable bajo los gobiernos de Lula y, a pesar de un salario mínimo en su nivel más alto en términos reales desde 1979, también aumentó de forma espectacular el empleo.

Brasil tiene un sustancial mercado interno de más de 200 millones de consumidores. Con el milagro económico de los últimos años, los ingresos crecientes de un número cada vez mayor de brasileños representaron un importante estímulo para la demanda interna. Desde 2003 cerca de 20 millones de brasileños salieron de las filas de la pobreza y se integraron a la economía de mercado, consolidando de este modo la fortaleza y potencial de dicho mercado.

Estos nuevos consumidores poseen una capacidad de compra sin precedente en el país, lo que les permite acceder a una serie de productos, desde coches a cocinas y refrigeradores, e incluso pasajes aéreos y viajes al exterior. A la fuerza de este pujante mercado interno, habría que añadir el apetito, aparentemente insaciable, de China por el mineral de hierro brasileño, carne, soya y demás materias primas, lo que en términos económicos llevó a algunos analistas a declarar el fin del gobierno de Lula, tal vez de modo precipitado, como "el mejor momento de toda la historia de Brasil".[10]

Si bien es cierto que muchas de las directrices seguidas por la política exterior brasileña actual fueron establecidas cuando Cardoso era ministro de Relaciones Exteriores de Itamar Franco, Lula tuvo el mérito, en todo caso, de saber consolidarlas, expandirlas y, sobre todo, de saber recoger sus frutos.

[10] "Lula's Legacy", en *The Economist*, Londres, 30 de septiembre, 2010.

También ha de reconocerse que Lula adoptó una postura de mayor autonomía frente a las grandes potencias, en general, y frente a Estados Unidos, en particular, que la que había seguido su predecesor, pero convendría matizar, una vez más, y decir que pudo hacerlo, sólo en la medida en que su gobierno operó en un marco internacional más favorable, por el que Brasil gozó de una situación económica más desahogada.

Con todo, a Lula debe acreditársele el haber dado una mayor visibilidad internacional a Brasil en relación con la era de Cardoso, en la medida en que el país descolló bajo su égida como una auténtica sensación en el panorama internacional. Brasil se había convertido internamente en un país con confianza en sí mismo y de cara al exterior en un actor de peso, cuya opinión contaba en la toma de decisiones, ya bien en el plano regional, como factor determinante para la integración regional en el caso del Mercosur, o para el fracaso del ALCA, o bien, global, como lo demostró su liderazgo de los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC.

Dicha proyección se tradujo en una imagen positiva del país en el mundo, apariencia que redundó no sólo en la obtención de dos eventos deportivos de resonancia internacional como la Copa del Mundo de Futbol o los Juegos Olímpicos, sino en una actitud benigna de parte de la prensa internacional, que obvió o se hizo de la vista gorda, sobre la persistencia de problemas tan agudos como la violencia o la desigualdad social en Brasil.[11]

Por lo demás, abona en el crédito de Lula el haber conseguido introducir en la agenda internacional temas y preocupaciones de carácter social, tales como su propuesta de crear un Fondo Social

[11] La actitud benévola que la prensa internacional ha mostrado hacia el Brasil de Lula, puede apreciarse de manera nítida en la cobertura desigual que dio a la violencia en México, en el periodo presidencial de Felipe Calderón (2006-2012) coetáneo con el de Lula. No obstante que la tasa de homicidios en México en dicho periodo fue sensiblemente menor a la de Brasil: 15 homicidios por cada 100 mil habitantes, contra 25 por cada 100 mil en Brasil, la cobertura que la prensa internacional hizo de ambos fenómenos pareció sugerir lo contrario.

contra el Hambre en el mundo, en la cumbre del G-8 en Elián, Francia. El mandatario brasileño planteó desde dentro de la cumbre uno de los pilares de su concepción ideológica: la lucha contra el hambre.

Durante su alocución, Lula da Silva insistió en una propuesta ya planteada en Davós y en Porto Alegre: la creación de un fondo mundial "capaz de dar comida a quien tiene hambre —dijo— y de crear condiciones para acabar con las estructuras del hambre".[12]

La financiación de dicho fondo —sugirió entonces— debería hacerse a través de un gravamen al comercio internacional de armas, "lo que aportaría ventajas desde el punto de vista económico y social" y por medio de mecanismos por los cuales los países ricos reinvirtiesen en un porcentaje de la deuda que pagan los países en desarrollo.[13]

Bajo sus dos periodos de gobierno, la prioridad de la política exterior brasileña fue la de convertirse en un actor global influyente y respetado. Desde su llegada a la presidencia, Lula se consagró a la meta de poner fin al retraimiento e irresolución de Brasil en su relación con los países vecinos y en hacer de Brasil un adalid del Sur Global, el grupo de países en desarrollo y emergentes del mundo.

Así también, debe acreditársele a Lula el haber conseguido que Brasil asumiera el liderazgo de los países del Sur en vías de desarrollo, a través de una diplomacia personal, desplegada en áreas en las que Brasil no había tenido hasta entonces apenas presencia, como Medio Oriente, o Asia, y por renovar los vínculos con África, primero portuguesa y luego occidental; diplomacia que habían proseguido los gobiernos militares en los años setenta y principios de los ochenta y que en el Brasil democrático habían caído en el olvido.

[12] Eduardo Febbro, "Veamos cómo los Ocho (des)oyen las quejas", en *Página 12*, Buenos Aires, 2 de junio, 2003.

[13] "G-8: la cumbre de las brechas en marcha", en *BBC Mundo*, 1º de junio, 2003. En http://news.bbc.co.uk/hi/spanish/news/newsid_2954000/2954864.stm.

Puede afirmarse, a grandes rasgos, que la política exterior seguida tanto por Cardoso como por Lula da Silva no fue cualitativamente distinta y que fueron muchas más las continuidades que los cambios, entre una y otra presidencia. En todo caso, es de justicia señalar que Lula gozó de una coyuntura económica y de un entorno internacional mucho más favorables que los de su antecesor. Todo ello redundaría al final para que Brasil pudiera proyectar una imagen internacional altamente positiva, que se debió no sólo a su espectacular progreso económico reciente, sino a la buena prensa de la que en su momento disfrutó su carismático ex presidente.

En efecto, si bien hubo razones sustantivas para augurar con contingencia razonable el despegue de Brasil como potencia de alcance global, confluyeron también en tales pronósticos, especulaciones que demostraron ser desmedidas, a partir de causas que terminaron por ser coyunturales, en concreto, el espectacular aumento, que probaría ser transitorio, de la demanda de materias primas y el consiguiente incremento que ésta produjo de sus precios en el mercado internacional; pero sobre todo, tales expectativas se darían en medio de una algarabía mediática que a la postre se mostró tan efímera como endeble.

En ese sentido, parecería conveniente y necesario matizar acerca de los reales o figurados éxitos brasileños, y recalcar que, pese a los espectaculares éxitos alcanzados por el país sudamericano en la última década y del desmesurado ruido mediático que estos generaron, la buena imagen del país en el exterior parece ser más grande de lo que es su poder real en el contexto internacional, y que su influencia en la práctica parece todavía menos importante de lo que su presencia mediática aparentaría sugerir.

Con Lula fuera de la presidencia dicho impacto mediático positivo podría haber entrado, incluso, en franco declive, tal y como revela la mala prensa que ha padecido tanto el país en general, su clase política en conjunto y sus dos últimos presidentes: Dilma Rousseff y Michel Temer, sobre todo en el exterior.

Bibliografía

Albuquerque, José Augusto Guilhon, *Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990): diplomacia para o desenvolvimento*, São Paulo, Cultura/NUPRI-USP, 1996.

Almeida, Paolo Roberto da, "Brasil en el escenario global: aspectos de su actual política exterior"; "Brasil: los desafíos de una potencia emergente", en *Revista Española de Desarrollo y Cooperación*, núm. 22, 2008, pp. 97-120.

_____, "Lula's Foreign Policy: Regional and Global Strategies", en Joseph L. Love y Werner Baer [eds.], *Brazil under Lula: Economy, Politics, and Society under the Worker-President*, Nueva York, Palgrave/Macmillan, 2009, pp. 167-183.

Baer, Werner, *The Brazilian Economy: Growth and Development*, Santa Bárbara, California, ABC-CLIO, 2001.

Bethell, Leslie, *Brazil since 1930*, vol. 9, *The Cambridge History of Latin America*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008.

Bourne, Richard, *Lula of Brazil: the story so far*, Oakland, University of California Press, 2008.

Brainard, Lael y Leonardo Martinez-Diaz, *Brazil as an Economic Superpower?*, Washington, Brookings Institution Press, 2009.

Bueno, Clodoaldo y Amado Luiz Cervo, *A história da política exterior do Brasil*, Brasilia, Universidade de Brasilia, 2002.

Crandall, Britta H., *Hemispheric Giants: The Misunderstood History of U.S.-Brazilian Relations*, Lanham, Maryland, Rowman & Littlefield Publishers, 2011.

De Seixas Corrêa Luiz Felipe [coord.], *Brazil in the United Nations, 1946-2011*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério Relações Exteriores do Brasil, 2013.

De Souza, Amaury, *A agenda internacional do Brasil: A politica externa brasileira de FHC a Lula*, São Paulo, Editora Campus-Elsevier/Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), 2009.

Dias Garcia Côrtes, Octávio Henrique, *A Política Externa do Governo Sarney: O início da reformulação de diretrizes para a inserção internacional do Brasil sob o signo da democracia,* Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

Do Couto e Silva, Golbery, *Geopolítica de Brasil*, México, El Cid Editor, 1978.

Dulles, John W. F., *Vargas of Brazil: A Political Biography*, Austin, University of Texas Press, 2014.

_____, *Brazilian Communism, 1935-1945: Repression during World Upheaval*, Austin, University of Texas Press, 2014.

Fagundes Vizentini, Paulo Gilberto, *A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média, 1964-1985*, Río de Janeiro, UFRGS Editora, 2004.

Fausto, Boris y Fausto, Sergio, *A Concise History of Brazil*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

Font, Mauricio Augusto, Anthony Peter Spanakos, Cristina Bordin [eds.], *Reforming Brazil*, Lanham, Maryland, Lexington Books, 2004.

Goertzel, Ted G., *Brazil's Lula: The Most Popular Politician on Earth*, Boca Raton, Florida, Universal Publishers, 2011.

Hilton, Stanley E., *Brazil and the Great Powers, 1930-1939. The Politics of Trade Rivalry*, Austin, University of Texas Press, 1975.

Hirst, Monica y Andrew Hurrell, *The United States and Brazil: a long road of unmet expectations*, Londres, Routledge, 2005.

Hunter, Wendy, *The Transformation of the Worker's Party in Brazil, 1989-2009*, Nueva York, Cambridge University Press, 2010.

Kaufman Purcell, Susan y Riordan Roett, *Brazil Under Cardoso*, Boluder, Colorado, Lynne Rienner Publishers, 1997.

Leacock, Ruth, *Requiem for Revolution: The United States and Brazil, 1961-1969*, Kent State University, 1990.

Levine, Robert E., *The Vargas Regime: The Critical Years, 1934-1938*, Nueva York, Columbia University Press, 1970.

_____, *Father of the Poor? Getúlio Vargas and His Era*, Nueva York, Cambridge University Press, 1998.

Lochery, Neill, *Brazil: The Fortunes of War. World War II and the Making of Modern Brazil,* Nueva York, Basic Books, 2014.

Lula da Silva, Luiz Inácio, Celso Amorim, Celso Pinheiro Guimarães, *A Política Externa do Brasil*, Brasilia, Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais, IPRI/FUNAG, 2003.

McCann, Frank D. Jr., *The Brazilian-American Alliance, 1937-1945*, Princeton, NJ, Princeton University Press, 2015.

Mendes de Oliveira Castro, Flávio y Francisco Mendes de Oliveira Castro, *1808-2008: Dois séculos de História da Organização do Itamaraty*, vol. 2, 1979-2008, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão, 2009.

Montero, Alfred P., *Brazil Reversal of Fortune*, Cambridge, Polity Press, 2014.

Mota, Carlos Guilherme y Adriana López, *Historia de Brasil: una interpretación*, Salamanca, Ediciones Universidad de Salamanca, 2009.

Moura Gerson, *Tio Sam chega ao Brasil. A penetração cultural americana*, Río de Janeiro, Editora Brasiliense, 1984.

_____, *O alinhamento sem recompensa: a política externa do governo Dutra*, Río de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas-Centro de Documentação de História Contemporânea, 1990.

_____, *Sucessos e ilusões: relações internacionais do Brasil durante e após a Segunda Guerra Mundial,* Río de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991.

_____, *Relações Exteriores do Brasil, 1939-1950: Mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*, Brasilia, Ministério das Relações Exteriores/Fundação Alexandre de Gusmão, 2012.

Nye, Joseph, *Soft Power: The means to success in World Politics*, Nueva York, Public Affairs, 2004.

Parker, Phyllis, R., *Brazil and the Quiet Intervention, 1964*, Austin, University of Texas Press, 1979.

Pinheiro Guimarães, Samuel, *Desafios brasileiros na era dos gigantes*, Río de Janeiro, Contraponto, 2006.

Reato, Ceferino, *Lula, la izquierda al diván. Una biografía no autorizada y la difícil relación con Kirchner*, Buenos Aires, Catálogos, 2006.

Roett, Riordan, *Brazil: Politics in a Patrimonial Society*, Greenwood Publishing Group, 1999.

_____, *The New Brazil*, Washington, The Brookings Institution Press, 2010.

Rohter, Larry, *Brazil on the Rise*, Nueva York, Palgrave Macmillan, 2010.

Rolland, Denis y Antonio Carlos Lessa [coords.], *Relations Internationales du Bresil. Les chemins de la puissance*, vol. 1, *Représentations Globales/Global Representations*; vol. 2, *Aspects Régionaux et Thématiques/Regional and Thematic Focus*, Paris, L'Harmattan, 2010.

Rose, R. S., *The Unpast: Elite Violence and Social Control in Brazil, 1954-2000*, Ohio University Press, 2005.

Rosenn Keith S. y Richard Downes [eds.], *Corruption and Political Reform in Brazil: The Impact of Collor's Impeachment*, Miami, North-South Center Press, 1999.

Sennes, Ricardo Ubiraci, *As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém industrializada*, Porto Alegre, Universidade Federal do Rio Grande do Sul Editora, 2003.

Schilling, Paulo, *El expansionismo brasileño*, México, El Cid Editor, 1978.

Smith, Joseph, *Brazil and the United States: Convergence and Divergence*, Athens, Georgia, University of Georgia Press, 2010.

Teixeira, Francisco M. P., *História Concisa do Brasil*, São Paulo, Global Editora, 2006.

Vidal Luna, Francisco y Herbert S. Klein, *The Economic and Social History of Brazil since 1889*, Nueva York, Cambridge University Press, 2014.

Villa, Marco Antonio, *Mensalão*, São Paulo, Leya, 2012.

Vizentini, Paulo, *Relações Internacionais do Brasil: de Vargas a Lula*, São Paulo, Fundação Perseu Abramo, 2003.

Zibechi, Rául, *Brasil potencia. Entre la integración regional y un nuevo imperialismo*, Bogotá, Ediciones desde Abajo, 2013.

HEMEROGRAFÍA

Amorim, Celso, "A Política Externa Brasileira no governo do Presidente Lula (2003-2010): uma visão geral"; "Brazilian foreign policy under President Lula (2003-2010): an overview", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, Brasilia, diciembre de 2010, pp. 214-240.

_____, "The New Global Economic Balance of Power", en *New Perspectives Quarterly*, vol. 22, núm. 1, enero de 2005, pp. 62-64.

Cervo, Amado Luiz, "Relações internacionais do Brasil: Um balanço da era Cardoso", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, Brasilia, vol. 45, núm. 1, enero-junio de 2002.

Corsi, Francisco Luiz, O projeto de desenvolvimento de Vargas, a missão Osvaldo Aranha e os rumos da economia brasileira, en *História Econômica & História de Empresas*, vol. 2, núm. 1, 1999, pp. 35-68.

Franchini Neto, Hélio, "A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, núm. 2, Brasilia, julio-diciembre de 2005.

Gratius, Susanne, "Brasil y Europa hacia 2015", en *FRIDE. Policy Brief*, núm. 49, febrero de 2011.

John de Sousa, Sarah-Lea, "India, Brasil, Sudáfrica (IBSA) ¿Un nuevo tipo de multilateralismo inter-regional del sur?", en *FRIDE*, 2007.

Hilton, Stanley E., "The United States, Brazil, and the Cold War, 1945-1960: End of the Special Relationship", en *The Journal of American History*, vol. 68, núm. 3, diciembre de 1981, pp. 599-624.

Marini, Ruy Mauro, "La acumulación capitalista mundial y el subimperialismo", en *Cuadernos Políticos*, núm. 12, México, Era, abril-junio de 1977.

Petry Rahmeier, Andrea Helena, "As relações diplomáticas entre Alemanha e Brasil, no período de 1937 a 1942", en *História Unisinos*, vol. 17, núm. 2, mayo-agosto de 2013, pp. 168-178.

Quadros, Jânio, "A Nova Política Externa do Brasil", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, año IV, núm. 16, Río de Janeiro, diciembre de 1961, pp. 150-156.

Soares de Lima, M. R. y M. Hirst, "Brazil as an intermediate state and regional power: action, choice and responsibilities", en *International Affairs*, núm. 82, 2006, pp. 21-40.

Sombra Saraiva, José Flávio, "A nova África e o Brasil na era Lula: o renascimento da Política atlântica Brasileira", en *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 53, número especial, Brasilia, diciembre de 2010, pp. 169-182.

Steinberg, Federico, "Brasil en la OMC y el futuro de la Ronda de Doha", en *Economía Exterior*, núm. 52, primavera de 2010.

Vigevani, Tullo, "Brazilian Foreign Policy in the Cardoso Era. The Search for Autonomy through Integration", en *Latin American Perspectives*, vol. 34, núm. 5, septiembre de 2007, pp. 58-80.

Zanini, Fábio, "Foreign Policy in Brazil: A neglected debate", en *Harvard International Review*, 23 de octubre, 2014.

Artículos en Prensa

Cardoso, Fernando Henrique, "Diplomacia inerte", en *O'Globo*, Río de Janeiro, 2 de marzo de 2014.

Gómez Bruera, Hernán, "La política económica. Brasil y los años de Lula", en *La Jornada*, México, 31 de octubre, 2010.

Lula da Silva, Luiz Inácio, "La nueva política exterior de Brasil", en *El País*, Madrid, 24 de febrero, 2003.

Nadal, Alejandro, "La reprimarización de América Latina", en *La Jornada*, México, 7 de octubre, 2009.

Prensa Consultada

Argentina

El Clarín, Buenos Aires.
La Nación, Buenos Aires.
Página 12, Buenos Aires.

Brasil

O'Estado de São Paulo, São Paulo.
Folha de São Paulo, São Paulo.
O'Globo, Río de Janeiro.
Revista Istoé, Editora Três, São Paulo.
Revista Veja, São Paulo.

Chile

El Mercurio, Santiago.

Estados Unidos

Los Angeles Times, Los Ángeles, California.
The New York Times, Nueva York.
The Wall Street Journal, Nueva York.

The Washington Post, Washington, D.C.
Time Magazine, Nueva York.

México
El Economista, México, D. F.
El Financiero, México, D. F.
El Universal, México, D. F.
La Jornada, México, D. F.
Proceso, México, D. F.
Reforma, México, D. F.

Paraguay
ABC Color, Asunción, Paraguay.

España
ABC, Madrid, España.
El Mundo, Madrid, España.
El País, Madrid, España.

Francia
Le Figaro, París, Francia.
Le Monde, París, Francia.
Libération, París, Francia.

Reino Unido
The Economist, Londres.
Financial Times, Londres.
The Guardian, Londres.
The Independent, Londres.

Fuentes Documentales

Arquivo do Ministério das Relações Exteriores. Brasilia, Brasil. En http://www.itamaraty.gov.br/divulg/documentacao-diplomatica/pes.

Balanço de Governo 2003-2010, Política Externa. En https://i3gov.planejamento.gov.br/textos/livro6/6.1_Politica_Externa.pdf.

Brasil-LANIC. En http://lanic.utexas.edu/la/brazil/.

Brazilian Ministry of External Relations/ Bureau of Diplomatic Planning, Brazilian Foreign Policy Handbook, Brasilia, Fundacao Alexandre de Gusmão, 2008.

"*Carta ao povo brasileiro*", Luiz Inácio Lula da Silva, São Paulo, 22 de junio, 2002. En http://www1.folha.uol.com.br/folha/brasil/ult96u33908.shtml.

Carta testamento y carta de despedida de Getúlio Vargas, Río de Janeiro, 24 de agosto de 1954. En http://www0.rio.rj.gov.br/memorialGetúliovargas/conteudo/expo8.html.

Constitución de la República Federativa de Brasil (1988), México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM/Fondo de Cultura Económica, 1994 (Col. Las Constituciones Latinoamericanas).

Darcy de Oliveira, Miguel [coord.], *Discursos Selecionados do Presidente Fernando Henrique Cardoso*, Brasilia, Fundação Alexandre de Gusmão/Ministério das Relações Exteriores, 2010.

Discurso de toma de posesión de Lula, "*Discurso de posse - 1º mandato*", en Biblioteca da Presidência da República. En http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos-de-posse/discurso-de-posse-1o-mandato/view.

Fundação Getulio Vargas. En http://portal.fgv.br/.

Presidência da República, *Operación Panamericana; Compilación de Documentos*, vol. I, Serviço de Documentação, Río de Janeiro, 1958.

World in 2050-The BRICs and Beyond: Prospects, challenges and opportunities. Will the shift in global economic power continue?, Price Waterhouse, febrero de 2015. En http://www.pwc.com/gx/en/issues/the-economy/assets/world-in-2050-february-2015.pdf.

Colección
Política, economía y sociedad en América Latina y el Caribe
30

La obra que el lector tiene en sus manos versa sobre la política exterior brasileña que ha gozado de un inmenso prestigio internacional a lo largo del siglo XX, no sólo por la solidez, eficiencia y profesionalismo de su servicio diplomático, sino por su capacidad de asumir posiciones de acuerdo con sus intereses. Sin embargo, Brasil cual Sísifo, parece atrapado en una contradicción, aparentemente insalvable entre sus potencialidades, sus aspiraciones y una realidad que le ha sido pertinazmente adversa.

La política exterior de Brasil: su evolución reciente es un análisis de distintos documentos oficiales, pronunciamientos y discursos de las principales autoridades, de una extensa consulta bibliográfica y de la prensa académica especializada, así conoceremos las vicisitudes de Brasil desde Getúlio Vargas y el Estado Novo (1930-1945), incluidos los años del Brasil que despunta con Luis Inácio Lula Da Silva, hasta Dilma Rousseff (2011-2015) y su posterior caída en 2016, se trata pues de un recorrido en la política exterior que nos permite entender la complejidad de este país hermano.

ISBN 978-607-02-9794-6
unam
9 786070 297946
open access
CIALC
Centro de Investigaciones sobre América Latina y el Caribe